



La politique autoroutière française à l'épreuve des mots du Grenelle de l'Environnement : saisir le changement par l'infusion des lignes narratives

Florent Clement

► To cite this version:

Florent Clement. La politique autoroutière française à l'épreuve des mots du Grenelle de l'Environnement : saisir le changement par l'infusion des lignes narratives. Science politique. Université de Grenoble, 2013. Français. NNT : 2013GRENH038 . tel-01333250

HAL Id: tel-01333250

<https://theses.hal.science/tel-01333250>

Submitted on 17 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Science politique**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

Florent CLEMENT

Thèse dirigée par **Alain FAURE**
codirigée par **Philippe ZITTOUN**

préparée au sein du **Laboratoire Politiques publiques, ACtion politique, Territoires (PACTE)**
et du **Laboratoire d'Economie des Transports (LET - ENTPE)**
dans l'**École Doctorale n°454 « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire »**

La politique autoroutière française à l'épreuve des mots du Grenelle de l'Environnement

*Saisir le changement par l'infusion
des lignes narratives*

Thèse soutenue publiquement le **19 décembre 2013**,
devant le jury composé de :

Mme Anna DURNOVA

Chargée de recherche, Université de Vienne, Membre

M. Alain FAURE

Directeur de recherche, PACTE – CNRS, Directeur de thèse

M. Bruno JOBERT

Directeur de recherche émérite, PACTE – CNRS, Président

M. Pierre MULLER

Directeur de recherche, Centre d'Etudes Européennes – CNRS, Rapporteur

Mme Hélène REIGNER

Chargée de recherche HDR, IFSTTAR, Rapporteur

M. Philippe ZITTOUN

Chercheur Senior, LET-ENTPE, Co-encadrant / Membre

*Université Joseph Fourier / Université Pierre Mendès France /
Université Stendhal / Université de Savoie / Grenoble INP*



Remerciements

J'aurais pu commencer ces remerciements en revenant sur le caractère solitaire de la thèse et en décrivant combien cela a été pesant pour moi. Cependant, cela n'aurait pas été d'une grande utilité, car ceux qui liront ces quelques mots connaissent déjà vraisemblablement les maux de la thèse, ou alors m'ont déjà pratiqué.

Je préfère saisir cette occasion pour témoigner mon affection à ceux qui m'ont accompagné tout au long de ces 6 années et remercier ceux qui m'ont fait me sentir moins seul dans cette aventure et qui ont finalement participé à mon épanouissement dans cet exercice.

Je remercie tout d'abord le Ministère de l'Ecologie de m'avoir accordé quatre années pour la réalisation de cette thèse et de m'avoir permis d'être accueilli par l'ENTPE. Merci également à l'ensemble des acteurs : ils m'ont donné – parfois beaucoup – de leur temps, toujours avec disponibilité et bienveillance.

Merci à Alain, mon directeur de thèse, d'avoir su trouver les mots qui m'ont fait voir clair au bon moment, et à Philippe d'avoir eu la patience de lire des textes pas toujours très bien construits et écrits. Je remercie également l'ensemble des membres du jury de soutenance d'avoir accepté de participer à l'évaluation finale de ce travail.

Dans cette dernière ligne droite, je pense à l'ENTPE et surtout à l'ensemble du LET qui m'a accompagné pendant 4 ans, avec Didier, Loulou, Jean-Pierre, Olivier, Louafi, Marie, Son, Jean, Stéphanie et Anna mes binômes de controverses, Patrick, Pascal, Patricia, Nathalie, Florence et bien sûr Sonia, sans qui toutes les questions existentielles de la thèse auraient eu encore moins de réponses. Le tour du LET ne serait pas complet si j'oubliais Jorge, mon ami et compagnon de galère du bureau T125 que j'imagine encore fendre le vent tel Ussain Bolt à la remise de son manuscrit.

Je voudrais également témoigner mon amitié à mes collègues de Didland, qui m'ont accompagné pendant ces derniers mois : le « petit vieux » pour le petit « d » qu'il a apporté à cette thèse sans lequel elle ne serait sûrement pas ce qu'elle est, Jean-Paul l'amateur de chouquettes, Martine, Florian, Isabelle, Joelle, Eric, Brigitte et Serge, notre Abraracourcix. Sans oublier Sophie, pour ses conseils plus qu'avisés sur la fin de thèse, Nadège pour son regard affuté sur la science politique et Ben, mon beau et ami (et non ami beau...). Même si pendant les deux années que j'ai passées avec eux j'ai travaillé ce manuscrit sur mon temps libre (qui, du coup, n'a plus été aussi libre que ça...), ils en ont quand même beaucoup entendu parler et ils m'ont soutenu autant qu'ils le pouvaient.

Enfin, ces remerciements ne seraient rien sans une pensée pour les membres de ma famille et mes amis. J'avoue, je dois quelques excuses, au combien méritées, aux personnes qui ont parfois eu à supporter ma mauvaise humeur... Ma mère en fait partie.

Un grand merci à Pierre – ma petite doudoune – d'avoir échangé avec moi alors que cette thèse n'en était qu'à son balbutiement et donc absolument pas claire dans ma tête... A Franck, le professeur de mathématiques sans lequel je n'aurais sûrement pas accédé à l'ENTPE et, inonie du sort, qui m'aura finalement conduit vers un doctorat de science politique... A Juliette, la future témoin de mon mariage, et à Guillaume d'avoir presque fini son livre avant que j'ai presque fini ma thèse.

On dit que la thèse est un peu un bébé. Avec Raphaël, j'aurais découvert la vraie paternité à mesure où j'achèverais cette thèse. Merci Claire pour ton soutien, les bonheurs passés, présents et bien sûr ceux qui arrivent...

J'espère n'avoir oublié personne...

Sommaire

Introduction Générale.....	11
Les raisons d'un étonnement.....	13
Cadrage problématique : une infusion de lignes narratives	21
Hypothèses.....	41
Méthodologie.....	47
Plan.....	55
 Chapitre 1 : La fabrique narrative du Grenelle	 57
Introduction.....	59
1. Premiers jalons : le Grenelle vers un moratoire autoroutier ?.....	63
1.1. Un évènement politique.....	64
1.2. La gouvernance « à cinq »	68
1.3. Un « moratoire » et un motif de fâcherie	71
2. Les groupes de travail.....	75
2.1. Les acteurs et les règles	77
2.2. La naissance d'une ligne narrative.....	83
2.3. Le Grenelle et les autoroutes dans la presse	89
Conclusion.....	94
3. L'énonciation de deux lignes.....	95
3.1. L'émergence de nouveaux récits.....	97
3.2. Le spectre du moratoire toujours présent et la construction d'un récit normatif	100
3.3. L'émergence de récits normatifs	104
3.4. Les négociations.....	107
3.5. Les interprétations des lignes narratives du Grenelle	117
Conclusion.....	130
Conclusion.....	131

Chapitre 2 : Le processus d'institutionnalisation.....	135
Introduction.....	137
1. Rendre une solution acceptable.....	143
1.1. Le Grenelle : entre contrainte et ressource pour l'administration des routes	148
1.2. La fabrique narrative de la « planification multimodale »	165
Conclusion.....	196
2. Deux instruments d'action publique à la loupe	200
2.1. Un instrument d'évaluation des projets.....	205
2.2. Le compromis de la loi « Grenelle I »	229
Conclusion.....	251
Conclusion.....	254
Chapitre 3 : Le changement de la politique autoroutière en question	260
Introduction.....	262
1. La « planification multimodale ».....	270
1.1. Une solution aux problèmes du secteur routier et un vecteur d'identité.....	281
1.2. Les frontières de la planification multimodale et du secteur routier.....	307
Conclusion.....	326
2. Congestion, sécurité et intérêt local.....	328
2.1. Les problèmes locaux de sécurité, de congestion, ou d'enclavement	337
2.2. Planification et clôture discursive.....	353
Conclusion.....	371
Conclusion.....	373
Conclusion Générale.....	379
Des variables explicatives du changement.....	383
Des variables d'état des politiques publiques.....	390
Les lignes narratives pour saisir et analyser le changement.....	395
Ouverture	398

Annexes.....	407
Annexe 1 : Le Grenelle dans Le Monde, le 26-10-2007	409
Annexe 2 : Le Monde, le 20-12-2007	410
Bibliographie.....	415
Ouvrages et articles de revues scientifiques	416
Articles de presse.....	425
Autres documents	432
Entretiens.....	440

Table des figures

Figure 1 : Proportions d'articles de presse abordant les questions des transports, du développement autoroutier et l'idée d'un moratoire autoroutier parmi un ensemble d'articles recueillis et publiés sur le thème du Grenelle de l'Environnement.	90
Figure 2 : Répartition mensuelle des articles abordant la question du développement autoroutier parmi un ensemble d'articles recueillis publiés sur le thème du Grenelle de l'Environnement.....	98
Figure 3 : Pourcentages d'articles de presse mentionnant le Grenelle parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier entre mai 2007 et décembre 2010.	138
Figure 4 : Nombre d'articles de presse mentionnant le Grenelle parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier entre septembre 2007 et juin 2008.	170
Figure 5 : Nombres d'articles de presse mentionnant la perspective d'un moratoire ou celle du schéma des infrastructures de transport, parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier et les nouveaux projets entre mai 2007 et décembre 2010.	209

Abréviations, sigles et acronymes utilisés

ARF : Association des Régions de France

ARN : sous-direction de l'Aménagement du réseau Routier National de la DIT

CETE : Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement

CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

CGPC : Conseil Général des Ponts et Chaussées

CGDD : Commissariat Général du Développement Durable

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CNDP : Comission National du Débt Public

CPDP : Comission Particulière du Débat Public

DIACT : Direction Interministérielle de l'Aménagement et de la Compétitivité des Territoires

DDE : Direction Départementale de l'Equipement

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DRE : Direction Régionale de l'Equipement

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement

DGR – ou DR : Direction Générale des Routes – ou Direction des Routes

DRN : sous-direction du Développement du réseau Routier National de la DGR

DGITM : Direction Générale des Infrastructures des Transports de la Mer

DIT : Direction des Infrastructures de Transport de la DGITM

DST : Direction des Services de Transport de la DGITM

ENTPE : École Nationale des Travaux Publics de l'État

IPC : Ingénieur(s) des Ponts et Chaussées (également appelé(s) « ingénieur(s) des Ponts », tous grades confondus)

ITPE : Ingénieur(s) des Travaux publics de l'État (également appelé(s) « ingénieur(s) des TPE », tous grades confondus)

GIEC : Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat

GLAT : Grande Liaison d'Aménagement du Territoire

LACRA : Liaison Assurant la Continuité du Réseau Autoroutier

MEDAD : Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement Durables

RFF : Réseau Ferré de France

RST : Réseau Scientifique et Technique du Ministère de l'Équipement

SEEIDD : Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du Développement Durable du CGDD

SETRA : Service d'Etudes sur les Transports les Routes et leurs Aménagements

SNCF : Société Nationale des Chemins de fer Français

ONG : Organisation Non Gouvernementale

PDMI : Plans de Modernisation et de Développement des Itinéraires

Introduction Générale

En juillet 2010 a été rendu public un document de planification présentant les ambitions de l'Etat français en matière d'équipement en infrastructures de transport. On peut noter dans ce « Schéma National des Infrastructures de Transport »¹ l'abandon d'une quinzaine de grands projets autoroutiers et de routes nationales, dont certains étaient étudiés de longue date : les contournements de Bordeaux et de Toulouse ne sont plus à l'ordre du jour ; ni même l'autoroute A24 entre Paris et Lille qui visait à doubler l'A1 ; ni encore le projet d'A51 entre Grenoble et Sisteron, ayant pourtant fait l'objet de tant d'années de pourparlers...

Ces disparitions sont d'autant plus énigmatiques qu'elles sont expressément associées dans ce document à un évènement atypique et plutôt récent à l'échelle de l'ensemble de ces grands projets : le Grenelle de l'Environnement.

De par la référence aux « accords de Grenelle » de 1968, son nom suggère l'idée d'un changement politique sur fond de négociation avec les acteurs sociaux. Celui de « l'Environnement » a été un évènement politique et médiatique initié par le Président de la République qui s'est tenu entre juillet et octobre 2007. Grande concertation nationale sur le thème de la protection de l'environnement, il a associé un ensemble hétéroclite d'acteurs, en mettant autour de la même table des représentants d'O.N.G. environnementales, du patronat, des syndicats, des collectivités locales et de l'Etat.

Les transports y ont été abordés dans le cadre de réflexions menées sur la question de la lutte contre le changement climatique. Leur avenir en France a fait l'objet

¹ La première version du « SNIT » a été publiée en juillet 2010 : Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, Schéma national des infrastructures de transport soumis à concertation - Avant-projet, Paris: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, juillet 2010.

Le constat reste le même dans les versions qui ont suivi, respectivement en janvier et octobre 2011.

à cet égard d'un certain nombre d'annonces. Ces dernières ont été particulièrement retentissantes pour ce qui concerne le cas précis des infrastructures routières et autoroutières, le Grenelle prévoyant l'abandon du « paradigme »² alors dominant, ainsi qu'un « changement radical d'approche, passant du principe du rattrapage autoroutier à un développement à grande échelle des transports alternatifs. »³.

Le Grenelle de l'Environnement pourrait-il alors être le responsable de la disparition de ces projets routiers et autoroutiers absents du schéma national des infrastructures de transport ? Cet évènement politique et médiatique, aux caractéristiques atypiques, et dont la temporalité semble si courte au regard de celle des grands projets d'infrastructures de transport⁴, aurait-il alors conduit à ces transformations importantes pour un domaine en proie à une grande inertie ?

L'introduction de ce travail de thèse se décompose en quatre parties. Dans la première, nous développons les raisons pour lesquelles il paraît difficile que le Grenelle ait causé l'abandon de ces projets. Dans un second temps, est développé le cadrage problématique permettant de décrire, de comprendre et d'expliquer cette situation paradoxale. Les hypothèses qui jalonnent cette thèse sont détaillées dans une troisième partie. Enfin et dans un quatrième temps, cette introduction décrit la méthodologie employée au cours ce travail, avant d'en présenter le plan général.

² Le Grenelle Environnement, *Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007*, Paris: Le Grenelle Environnement. République française, 23 novembre 2007.

³ Ibid.

⁴ Let et Klein, O. (dir.), *Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures - Actes du colloque*, Vaulx-en-Velin (France). Lyon: LET, coll. "Etudes et Recherche, n°11", 1998, 143 p.

Les raisons d'un étonnement

Pourquoi le Grenelle et ses annonces ne pourraient-ils pas être à l'origine d'un changement comme l'abandon de plusieurs projets routiers et autoroutiers de grande envergure ?

Des coups d'arrêt impensables

L'abandon d'un projet autoroutier ou routier national est un fait extrêmement rare, voire même inédit en France. Le champ des routes nationales et autoroutes a plutôt l'image d'un secteur où la question du développement est plus prégnante que celle d'une limitation. Deux raisons peuvent être invoquées. La première est le fonctionnement du secteur du développement routier et autoroutier, fondé sur l'accumulation d'un grand nombre d'études en vue d'optimiser la réalisation des infrastructures. La seconde est celle des inerties relatives aux grands projets.

D'un point de vue historique, la politique routière et autoroutière française est connue pour être l'un des fleurons de l'Etat. Le développement rapide du réseau routier national et autoroutier a été ainsi souvent vanté en France, et au-travers lui, le mode de faire qui a permis cette extension, que ce soit pour le principe de la concession⁵, ou encore pour le système politico-administratif qui a longtemps fait de la Direction des Routes une organisation influente et disposant d'une autonomie conséquente⁶. Ce système reposait également sur un ancrage territorial à l'écoute des demandes politiques locales avec les anciennes Direction Départementales de l'Equipement, et sur un réseau d'experts offrant de grandes capacités d'études. L'ensemble permettait à la fois la satisfaction des demandes politiques locales et l'assurance d'un volume d'activité pour le réseau de techniciens et d'ingénieurs de l'ex-Ministère de l'Equipement.

⁵ Reverdy, G., Cyna, H. et Thuaud, B., Le réseau autoroutier, *RGRA - Revue Générale des Routes et Aérodrômes* (n° spécial 100 ans de routes en France), décembre 2000, pp. 44-81.

⁶ Certains acteurs parlent par exemple de la « machine de guerre DGR » : Entretien avec un responsable de la sous-direction "politique routière et développement" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 07 janvier 2008. Voir également Montel, N., Repères pour une histoire de la Direction des routes, *RGRA - Revue Générale des Routes et des Aérodrômes* (n° spécial 100 ans de routes en France), décembre 2000, pp. 137-145.

Par ce système, c'est parfois plus de 500 kilomètres d'autoroutes par an qui ont été mises en services, comme ce fut le cas au milieu des années 70 ou encore au début des années 80. Dans les années 90, plus de 400 km pouvaient être encore construits certaines années⁷.

Cette évolution se retrouve dans les documents de planification qui témoignent du développement routier et autoroutier en France. Depuis les années 50, ces documents ont été mis à jour assez régulièrement, la plupart du temps pour marquer une rupture allant dans le sens d'une accélération du développement du réseau. Depuis la construction des premiers schémas directeurs routiers nationaux, le volume d'autoroutes ou de routes nationales inscrits dans ces documents n'a cessé de croître⁸. Entre l'augmentation du réseau existant et celle des infrastructures programmées, ces documents laissaient apparaître un réseau en perpétuelle extension.

Au moment de la tenue du Grenelle, même si le rythme de la construction routière nationale et autoroutière en France était moindre par rapport à la période dorée, le nombre de projets étudiées et inscrits dans ces schémas n'était pour autant pas à la baisse, au contraire. Marianne Ollivier-Trigallo qualifiait encore la politique de développement routier national au début des années 2000 comme celle de l'« Etat offreur »⁹ en matière d'infrastructures pour répondre aux problèmes d'aménagement du territoire. La diminution des ressources financières allouées au secteur du développement routier et autoroutier depuis le début des années 2000, liée à la baisse des crédits budgétaires associés à la route et à la réforme du système de financement des autoroutes due la fin du principe de l'adossement, n'ont en effet pas fait diminué le nombre de projets inscrits dans les schémas. A cet égard, la carte des infrastructures routières à l'horizon 2025 publiée lors du CIADT de 2003, qui constituait le document de planification en vigueur dans les transports au moment du Grenelle, comportait une cinquantaine de grands projets routiers et autoroutiers à réaliser (voir carte ci-après).

⁷ Voir Reverdy, G., *Les routes de France du XXe siècle. 1951-2000*, Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2007a, 329 p.

⁸ Ibid.

⁹ Ollivier-Trigalo, M., *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, Arcueil: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2002, 294 p., p. 20.

INFRASTRUCTURES ROUTIÈRES EN 2025

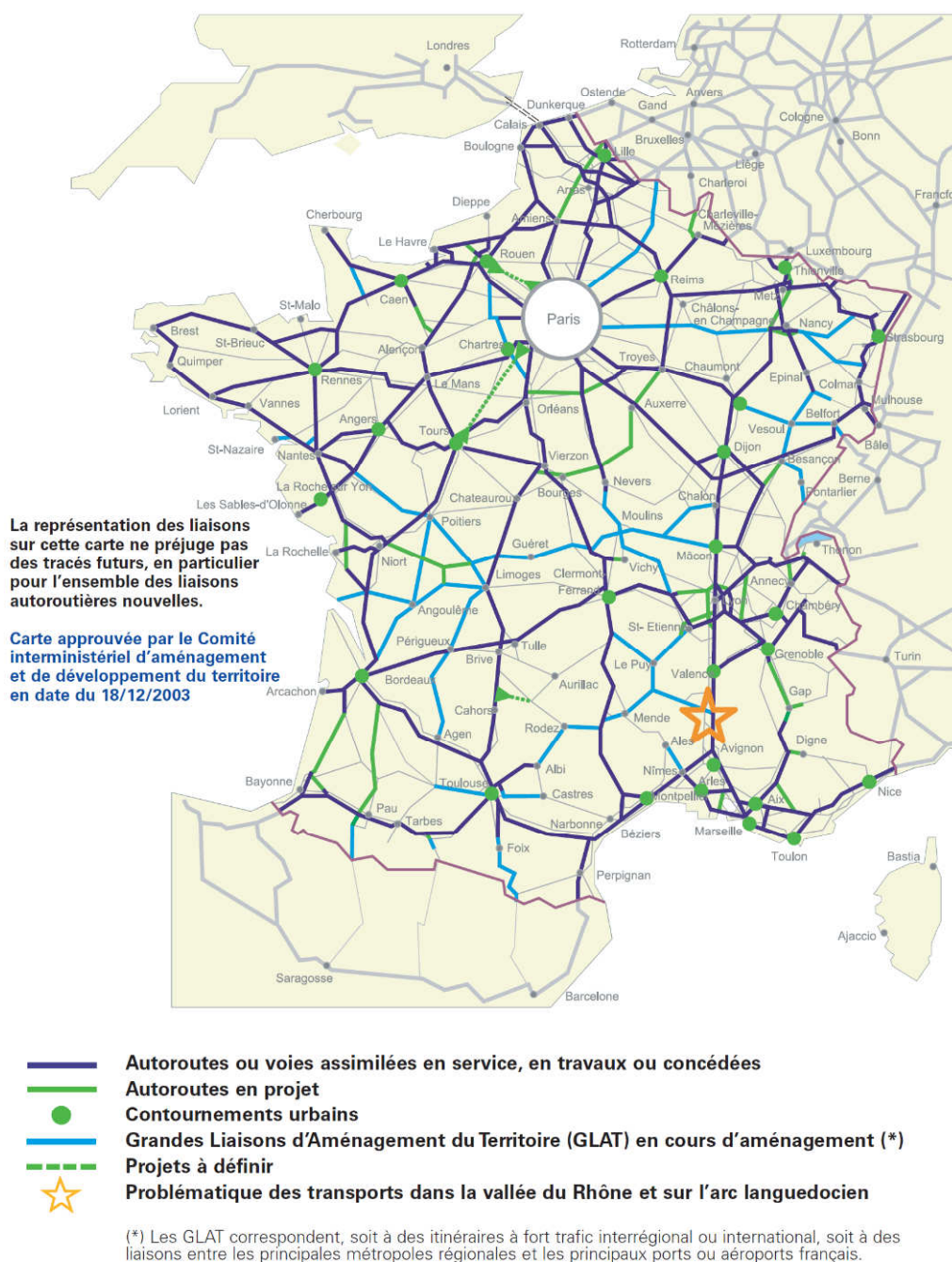


Illustration 1 : Carte des infrastructures routières programmées en 2003 à l'horizon 2025¹⁰

¹⁰ Comité Interministériel D'aménagement Et De Développement Du Territoire, Infrastructures routières en 2025. Carte approuvée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire en date du 18/12/2003, Matignon: Premier Ministre, 18 décembre 2003.

En outre, il apparaît difficile d'abandonner les études d'un projet d'autoroute qui durent parfois depuis de nombreuses années, tant les inerties techniques et politiques sont importantes. Ils sont en pratique les fruits de longs processus, le chiffre de quinze années étant souvent cité par les acteurs pour la période qui va de la genèse à la mise en service de l'infrastructure. Ils sont donc l'objet d'un investissement public conséquent, humain et financier. L'ouvrage de Véronique Catherin montre à cet égard que l'« Administration » participe à cette inertie des grands projets, le cas des conflits autour d'un projet autoroutier montrant selon elle sa résistance face à aux risques de perte de son autonomie et d'abandon des projets programmés¹¹.

Des expériences similaires, mais peu probantes

Des objets similaires au Grenelle de l'Environnement pour le champ des transports ont déjà été étudiés en France et à l'étranger, ces travaux concluant à des impacts peu probants et encore moins à l'abandon de projets autoroutiers.

En France, un processus comparable à celui du Grenelle de l'Environnement dans les transports s'est déroulé entre 1997 et 2002. Il s'agit de l'élaboration des schémas de services collectifs de transports, notamment étudiée par M. Ollivier-Trigallo dans son ouvrage *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*¹². L'objectif affiché pour ce processus était de repenser la politique des transports en vertu de contraintes environnementales¹³. Pour autant, on peut dire *a posteriori* que cet exercice n'a pas conduit à l'abandon de projets. La première raison tient au fait que le processus n'a pas conduit à la publication d'une carte d'infrastructures routières à réaliser. La seconde est que les schémas de services ont été très rapidement abrogés dans les transports et remplacés par la carte du CIADT de 2003, qui comportait quant à elle un nombre important de grands projets routiers et autoroutiers, même par rapport à celle qui avait été précédemment publiée.

¹¹ Catherin, V., *Les contestations des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris: L'Harmattan, 2000, 332 p., p.289.

¹² Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

¹³ Datar, *Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises*, Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, avril 2002.

A l'étranger, des processus comparables à la mise en œuvre de la contrainte énoncée par le Grenelle ont également été décrits. Le cas récent du Royaume-Uni peut être cité avec la mise en œuvre d'un processus de « planification multimodale »¹⁴. Dans ce cadre, quelques grands projets ont certes été abandonnés, mais selon certains analystes, l'exercice s'est globalement accompagné d'un accroissement de la capacité routière programmée¹⁵.

A l'inverse, avec le Grenelle et la publication du schéma national des infrastructures de transport qui a suivi, il y a à la fois une diminution globale du volume des infrastructures programmées et l'arrêt de différents projets.

Des effets d'annonce et une administration des routes absente

L'étonnement relatif à la situation ne se limite pas seulement aux particularités du développement routier national et autoroutier en France. Il s'accroît de par la nature même du Grenelle et les conditions de son organisation : ses productions se résument en effet à un ensemble d'annonces souvent considérées comme malléables par les acteurs, produites en dehors des cercles de l'administration des routes et en l'absence de représentants de ce secteur¹⁶.

Processus de concertation décrit de nombreuses fois comme « inédit » par de nombreux observateurs¹⁷, ainsi que par les acteurs qui y ont participé, le Grenelle a abordé diverses thématiques comme la protection de la biodiversité ou la lutte contre le changement climatique. Au-delà de l'évènement politico-médiatique important du dernier trimestre 2007 qu'il a constitué, il a également donné lieu à une mobilisation importante des acteurs de l'environnement, et notamment des associations.

¹⁴ Par traduction de l'expression originale "*multimodal studies process*". Dans Shaw, J., Hunter, C. et Gray, D., Disintegrated transport policy: the multimodal studies process in England, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 24, 2006, pp. 575-596.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Entretien avec un responsable de section au CGPC, représentant de l'Etat dans le groupe de travail 1 du Grenelle, fait à Paris, le 15 novembre 2007.

¹⁷ Voir par exemple Boy, D., Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ?, *Revue française d'administration publique*, vol. 134 (n° 2), 2010, pp. 313-324.

La question des transports et de l'avenir du développement autoroutier en France a été discutée dans le cadre de débats relatifs à cette seconde ambition. Les transports routiers, en étant présentés comme d'importants contributeurs, ont été la cible d'objectifs particuliers, visant à la réduction des émissions de CO₂ du secteur. Sur ce point, on peut citer celui de « réduire de 20% d'ici 2020 les émissions [de gaz à effet de serre] actuelles de l'ensemble des transports »¹⁸.

Avec un objectif en contradiction avec les effets du développement autoroutier, le Grenelle a été le lieu d'un certain nombre d'annonces fortes visant le développement des transports et notamment du réseau autoroutier. On peut citer ici un extrait du document de synthèse produit à l'issus des tables rondes qui ont conclu l'évènement entre le 24 au 26 octobre 2007.

L'extrait repris ici permet de préciser les caractéristiques des annonces du Grenelle au sujet du développement routier et autoroutier en France.



Illustration 2 : Page de présentation du document récapitulatif des tables rondes du Grenelle de l'Environnement



1.2 Un changement drastique de stratégie dans les transports

Là aussi, la rupture s'impose. Il s'agit d'un changement radical d'approche, passant du principe du rattrapage autoroutier à un développement à grande échelle des transports alternatifs. Aujourd'hui, 83% des déplacements de personnes se font en voiture, 10% en train, et 1.5% en avion. En ce qui concerne le transport domestique de marchandises, la route assure 86% des trafics, le transport ferroviaire 12%, et le fluvial 2.3%.

Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières¹ et sur le développement séparé des modes de transport doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens. Il s'agit aussi de réduire l'intensité énergétique des transports. **L'objectif retenu est de réduire de 20% d'ici 2020 les émissions actuelles de l'ensemble des transports** (pour les ramener au niveau de 1990).

Encadré 1 : Extrait du document récapitulatif des tables rondes du Grenelle de l'Environnement¹⁹

¹⁸ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

¹⁹ *Ibid.*, p.4.

D'un côté, le Grenelle apparaît comme le vecteur de transformations très importantes. A l'image de l'encadré ci-dessus, l'ensemble des documents qui en ont été issus et qui lui ont été associés mobilisent de manière très importante le champ lexical du « changement » : « changement radical d'approche », « changement drastique de stratégie », « la rupture s'impose », etc.

D'un autre côté, les mots choisis pour parler de l'avenir du développement routier et autoroutier ont également prêtés à ce que les annonces du Grenelle soient très largement « triturés » par les acteurs. Les termes d'« approche », de « paradigme » ou encore de « bon sens », que l'on retrouve dans le passage précédent, constituent de bons exemples d'expressions jugées floues par les acteurs.

Au final, cet extrait reflète bien les productions du Grenelle au sujet du développement routier et autoroutier. Sur la forme, elles se résument à quelques passages dans divers document ou discours reprenant plus ou moins les mêmes termes : dans le rapport d'un groupe ayant travaillé sur la question du changement climatique²⁰ ou du rapporteur général du Grenelle²¹ ; quelques lignes dans le compte-rendu des tables rondes de clôture du Grenelle²² ; un passage du discours de clôture du Président de la République²³ ; ainsi que différents articles de presse annonçant, notamment, que l'« on augmenter[ait] plus la capacité routière »²⁴ en France.

Très tôt, les conclusions du Grenelle ont donc posé question au regard de leur interprétation, d'un point de vue juridique ou encore politique, comme Daniel Boy l'a mis en évidence au-travers de l'exemple des O.G.M.²⁵.

²⁰ Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter Contre Les Changements Climatiques Et Maîtriser La Demande D'énergie », Rapport du groupe 1 du Grenelle de l'environnement, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 26 septembre 2009.

²¹ Tuot, T., Le Grenelle Environnement. Rapport du rapporteur général, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 24 octobre 2007.

²² Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

²³ Sarkozy, N., Discours de M. le Président de la République à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'Environnement, Paris: Présidence de la République, 25 Octobre 2007.

²⁴ Kempf, H., La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007.

²⁵ Boy, D., Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ?, dans B. Denis (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008.

Aussi pouvait-on lire différents bilans en demi-teinte du Grenelle, en l'absence par exemple de consensus sur des instruments de nature économique²⁶, ou encore au regard de la faiblesse du chiffrage des mesures retenues²⁷.

Le processus de concertation mis en place était lui aussi source d'incertitudes au regard de l'adhésion de certains acteurs à sa mise en œuvre future, alors même qu'ils n'étaient pas représentés dans le cadre du processus : c'est en particulier le cas des parlementaires et de l'administration²⁸ des routes, dont l'importance de ces acteurs est connue dans le cadre de la politique de développement routier et autoroutier.

Pour ces raisons, le Grenelle pouvait être perçu comme un simple « tigre de papier »²⁹ au moment de sa conclusion, à savoir comme un évènement marquant et ambitieux, mais dont la capacité à transformer des politiques publiques était difficilement appréciable. Fin 2007, il ne restait du Grenelle qu'une série interminable d'annonces concaténées dans divers documents³⁰ – dont quelques une concernaient les transports, et en cherchant bien, le développement autoroutier – certaines d'entre elles ayant par ailleurs fait l'objet d'un portage politique dans les médias.

Face à lui, une cinquantaine de grands projets routiers nationaux et autoroutiers était portée par une administration réputée forte, autonome et inductrice d'une inertie importante dans la conduite des projets, mais absente du Grenelle.

²⁶ Godard, O., *Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ?*, dans B. Denis (dir.), *Ibid.*, Paris: La documentation Française, 2008.

²⁷ Prud'homme, R., *Le choc du Grenelle est à venir*, *Le Monde*, le 30 octobre 2007.

²⁸ Pierre Lascoumes soulignait ainsi en 2008 les incertitudes quant à l'adhésion des parlementaires et de l'administration au sens large : Lascoumes, P., *Levers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable*, dans B. Denis (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008.

²⁹ Godard, 2008, *op. cit.*, p.37.

³⁰ Citons par exemple un document récapitulatif des tables rondes contenant les 238 engagements : *Le Grenelle Environnement, Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, modifié le 4 janvier 2008 puis les 10 et 25 janvier 2008 par l'insertion d'une numérotation des engagements à l'exception de ceux relatifs aux déchets: Le Grenelle Environnement. République française, janvier 2008.*

Cadrage problématique : une infusion de lignes narratives

Comment le Grenelle aurait-il alors pu conduire à un changement aussi important que l'abandon de plusieurs projets routiers et autoroutiers de grande envergure ? Serait-il resté quelque chose du Grenelle au sein de l'administration des routes au-delà de ses discours, souvent ambitieux, mais tout aussi malléables ?

L'explication d'un changement engendré par cet évènement particulier peut être explicitée par une analyse de ce que l'on nommera « l'infusion » de ses « lignes narratives ».

L'enjeu de ce travail de thèse consiste à poser les jalons théoriques et méthodologiques permettant de comprendre cette situation, et ainsi, de s'interroger sur les liens causaux qui existeraient, ou non, entre ces arrêts et le déroulement du Grenelle de l'Environnement.

Le Grenelle, un discours

L'explication d'un changement engendré par le Grenelle de l'Environnement pose un certain nombre de difficultés au regard de ses caractéristiques. Elles peuvent être abordées en considérant le Grenelle comme un discours.

Un objet malléable

Si l'on s'en tient *stricto sensu* à ce qu'a été le Grenelle de l'Environnement – i.e. un évènement politique et médiatique – il apparaît, comme nous l'avons déjà indiqué, que le Grenelle n'a essentiellement été que le moment d'un certain nombre d'annonces, dont quelques unes relatives à la question du développement routier.

Notons par exemple :

- l'affirmation que « la priorité ne sera plus au rattrapage routier mais au rattrapage des autres modes de transports » dans le discours de clôture du Grenelle par le Président de la République³¹ ;

³¹ Sarkozy, 2007, *op. cit.*

- les déclarations à la presse au sujet de l'arrêt du développement de la capacité routière sauf certains cas³², ou la volonté affichée de passer d'une « stratégie routière et autoroutière vers une stratégie de transport alternatifs (fer, fleuve, etc.) »³³ ;
- ou encore l'annonce de l'abandon du « paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières »³⁴ dans les comptes-rendus des tables rondes.

Lors du Grenelle, n'ont donc été négociées, ni la mise en place de nouveaux outils, ni celle de nouveaux objectifs appliquant directement au développement routier et autoroutier, comme cela a pu être le cas sur d'autres sujets³⁵.

Le changement semble donc plus profond, plus fort, mais également plus difficile à saisir : c'est le « paradigme » du développement des transports en France qui est remis en cause.

En s'arrêtant en outre sur la trajectoire de l'extrait cité précédemment, il est possible de dire que les discours issus du Grenelle ont fait l'objet de multiples usages et interprétations, ce qui alimente son caractère énigmatique. C'est en particulier le cas du principe énonçant que « la capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local »³⁶. Il a été repris à de multiples reprises lors de la mise en œuvre du Grenelle : dans les groupes de travail, dans les médias et même dans un texte de loi³⁷. Les décisions prises au lendemain du Grenelle dans le champ des infrastructures autoroutières ont aussi souvent été décortiquées au regard de ce principe, mais avec des interprétations très différentes selon les acteurs et les contextes.

³² La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

³³ N I, Nathalie Kosciusko-Morizet : "On change de stratégie" écologique, *Le Monde.Fr*, le 26 octobre 2007, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

³⁴ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

³⁵ Comme par exemple l'annonce de la mise en place d'une « éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé d'une taxe sur la circulation des poids lourds », dans *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Journal Officiel De La République Française, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), Paris: Journal Officiel de la République Française, 5 août 2009.

Il a ainsi été mobilisé par différents acteurs pour argumenter de l'opportunité de certains projets autoroutiers ; ou encore par des opposants pour justifier de l'abandon de certains d'entre eux ; voire même par des réfractaires au Grenelle lui-même pour contester l'utilité du processus.

Le Grenelle a donc tout d'une véritable énigme qui a conduit certains analystes³⁸ et acteurs³⁹ à s'interroger sur sa capacité à tenir ses promesses de changement. Objet d'un fort engagement politique lors de son déroulement et associé à des changements aussi importants que l'abandon de plusieurs projets autoroutiers, il est néanmoins un objet malléable, soumis aux interprétations hétéroclites de ses annonces par les acteurs, ce qui en fait un objet délicat à étudier.

Analyser le Grenelle comme le concept de « développement durable »

La question de l'impact d'un objet malléable – tel que le Grenelle et ses annonces – dans le champ des politiques environnementales s'apparente à une problématique qui traverse l'analyse de ces politiques. C'est le cas pour les travaux qui focalisent sur le concept de développement durable.

Au moment de sa clôture avec les tables rondes finales, le Grenelle apparaissait pour certains acteurs comme une véritable révolution écologique ; pour d'autres comme un *statu quo*, voire une défaite pour l'écologie ; et pour d'autres encore comme le début d'un processus à mettre en œuvre. Ses participants l'ont très souvent qualifié de réussite et y ont fondé de nombreuses attentes. Il a également été présenté comme une mise en discussion d'une pluralité d'acteurs, traditionnellement en confrontation, le terme de « Grenelle » faisant d'ailleurs référence à la négociation sociale de mai 1968 en France. Pour ce qui concerne celui de 2007, il a reposé sur un fonctionnement en cinq « collèges » qui a souvent permis de souligner son caractère inédit en tant que processus démocratique : il s'agissait des collèges « État », « collectivités territoriales », « syndicats », « entreprises » et enfin « associations ».

³⁸ Denis, B. (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008 ; Godard, O., *Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ?*, dans B. Denis (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008.

³⁹ NI, *Le monde politique prend acte avec beaucoup de prudence*, *Le Monde*, le 27 octobre 2007 ;

La trajectoire du Grenelle n'est pas sans rappeler celle du concept de développement durable. Ayant émergé à la fin des années 80 avec le rapport Brundtland⁴⁰, une définition qui en est souvent donnée est de « répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité à générations futures à répondre aux leurs »⁴¹. Mais en pratique ses sens sont « multiples », « objets de confrontations » et « vagues »⁴², comme a pu le souligner Douglas Torgerson. Selon cet auteur, ce constat permet d'expliquer la propension de son utilisation et la diversité des acteurs qui en font usage. Le développement durable a souvent été perçu à cet égard comme un objet de rassemblement des protagonistes qui ne peuvent normalement s'entendre, ou bien un vecteur de discussion.

Considéré dès le milieu des années 90 par certains auteurs comme la véritable « cheville ouvrière »⁴³ des politiques environnementales, la malléabilité du développement durable a soulevé, et pose encore, de nombreuses questions d'un point de vue analytique⁴⁴. En tant que concept, il n'existe pas de définition univoque de ce qu'est le développement durable. Il est même souvent considéré comme une « promesse qui paraît être une bonne idée »⁴⁵, et semble être « rempli par ce dont chacun veut bien y mettre »⁴⁶. Le développement durable apparaît comme un objet malléable : Jacques Theys parle ainsi de « concept normatif sans normes »⁴⁷.

⁴⁰ Brundtland, G., *Our common future*, Nairobi, Kenya: World Commission on Environment and Development, 8 juin 1987.

⁴¹ Smouts, M.-C. (dir.), *Le développement durable les termes du débat*, Paris: A. Colin, 2008, 272 p.

⁴² Torgerson, D., *The uncertain quest for sustainability : public discourse and the politics of environmentalism*, dans F. Fischer et M. Black (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995, pp. 3-20, p.11.

⁴³ Hajer, M., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford: Oxford University Press, 1995b, 332 p.

⁴⁴ Voir Zaccai, E., *25 ans de développement durable, et après ?*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Développement durable et innovation institutionnelle", 2011, 240 p.

⁴⁵ Torgerson, 1995, *op. cit.*

⁴⁶ Dryzek, J. S., *The politics of the Earth. Environmental discourses*. Second edition, Oxford: Oxford University Press, 2005.

⁴⁷ Theys, J., *Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? : Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments*, dans J. Theys (dir.), *Développement durable villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures. Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, 2000, pp. 9-38.

Pour beaucoup d'auteurs s'intéressant aux politiques environnementales, il est donc difficile de considérer le développement durable comme un concept plein, un but ou un objectif. Il est plutôt à être saisi comme un construit social. C'est ce que propose notamment Pierre Lascoumes en écrivant qu'il doit être considéré comme un « concept flou » dont le contenu est défini par les acteurs eux-mêmes⁴⁸. Dans ce cadre analytique, la question d'un changement induit par le développement durable va de pair avec une analyse du sens que les acteurs lui donnent et des usages qu'ils en font. Plutôt que de figer le contenu du « développement durable » en cherchant à objectiver les idées qu'il contient, la malléabilité du concept est pour certains auteurs un argument utilisé pour expliquer sa large dissémination⁴⁹.

A l'image de l'approche choisie par de nombreux auteurs pour étudier le concept de développement durable, le parti-pris analytique choisi ici pour l'analyse du changement induit par le Grenelle n'est donc de ne pas chercher absolument à gommer son caractère malléable. Il s'agit d'aborder le Grenelle au regard des interprétations qui en sont faites, et donc, au-travers des usages faits par les acteurs de ses annonces.

Aborder le Grenelle comme un discours

Ce type d'approche est utilisé par certains auteurs pour analyser les politiques environnementales qui, à l'aune de l'émergence du concept de développement durable, choisissent de l'aborder comme une construction discursive. C'est notamment le cas de John Dryzek qui propose dans son ouvrage *The politics of the Earth* de ne pas le considérer comme un but ou un objectif, mais comme un discours⁵⁰. Cela correspond également à la proposition de Maarten Hajer dans *The politics of environmental discourse* d'associer le développement durable à une ligne narrative de la modernisation écologique⁵¹.

⁴⁸ Lascoumes, P., Le développement durable : une "illusion motrice". Un vecteur d'innovations politiques ?, dans M.-C. Smouts (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris: Dalloz, 2005, pp. 95-107.

⁴⁹ Fischer, F. et Black, M. (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995, 221 p.

⁵⁰ Dryzek, 2005, *op. cit.*

⁵¹ Hajer, 1995b, *op. cit.*

Dans ce cadre analytique, les incertitudes sur le sens du développement durable ne sont plus des éléments desquels il faut se méfier, ou à objectiver. En partant du constat qu'il n'est pas inhabituel pour un discours politique important d'être façonné ou l'objet de controverses⁵², et en suivant l'hypothèse que les discussions et les confrontations jouent un rôle important dans les processus de changement⁵³, les débats entre les acteurs sur le sens du développement durable deviennent de véritables objets d'analyse. Ils permettent de saisir son rôle dans les processus de changement.

Mobilisée dans cette thèse, cette approche revient à considérer le Grenelle comme un discours et à focaliser sur la trajectoire d'un discours politique dans le cadre d'une analyse du changement de l'action publique.

L'infusion du Grenelle

La trajectoire de ce Grenelle a de quoi étonner. Discours malléable issu d'une scène avec ses propres acteurs – des représentants des O.N.G., de l'Etat, des collectivités locales, du patronat, des syndicats – il aurait réussi à pénétrer les cercles de l'administration avec l'inscription dans un schéma de l'abandon de plusieurs grands projets, alors même que l'administration des routes, pourtant traditionnellement puissante, n'était pas représentée lors du Grenelle.

Dans l'analyse de l'action publique, l'administration est souvent décrite comme une entité n'étant pas une « simple exécutante de directives qui lui seraient imposées d'en-haut »⁵⁴. C'est là l'une des pistes investies par Bruno Jobert et Pierre Muller dans *L'Etat en action* pour expliquer certaines des incohérences de l'action de l'Etat avec au cœur de leur travail, l'hypothèse que l'administration était porteuse et représentante d'intérêts multiples et parfois contraires.

Le développement du réseau routier national et autoroutier en France constitue un secteur où l'Etat et l'administration occupent une place prépondérante. Dans ce

⁵² Dryzek, 2005, *op. cit.*, p. 147.

⁵³ Hajer, 1995b, *op. cit.*

⁵⁴ Jobert, B., Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'Etat en action, *Pôle Sud*, vol. 21, 2004, pp. 43-54.

contexte, l'abandon de plusieurs grands projets est non seulement un fait rare, mais il s'agit également d'un changement allant à l'encontre des intérêts dont l'administration des routes est représentante : ceux des élus locaux militant pour de nouvelles infrastructures, des entreprises de travaux publics, des bureaux d'études, voire du réseau scientifique et technique public de l'ex-Ministère de l'Équipement.

Tout l'enjeu de ce travail de thèse est de comprendre comment ce transfert assez mystérieux des scènes du Grenelle vers l'administration des routes s'est effectué, et ainsi, comment un changement a pu s'opérer. Nous utilisons dans le cadre de ce travail le terme d'« infusion » pour désigner les dynamiques de ce transfert, en référence à l'expression employée par John Dryzek dans ses travaux sur le concept de développement durable⁵⁵. Ce terme a été choisi pour la connotation discursive qu'il comporte. L'objet de cette thèse est donc d'étudier l'infusion du Grenelle.

La présente sous-partie définit cette notion et la situe par rapport aux enjeux de l'analyse des politiques publiques.

Penser discours et changement

L'étude de l'infusion du Grenelle nécessite d'explicitier la manière dont on traite la question du changement au regard des discours, car il s'agit à la fois d'un point clé de notre approche et d'une question sensible pour l'analyse des politiques publiques.

Le changement est une question qui traverse l'analyse des politiques publiques⁵⁶. Comme le détaille Patrick Hassenteufel dans son ouvrage *Sociologie politique : l'action publique*, de nombreux travaux relatifs à cette question ont pour ambition de développer un modèle « explicatif du changement »⁵⁷, en d'autres termes de répondre aux questions du « pourquoi » et du « comment » l'action publique change.

D'un point de vue théorique, les analyses du changement dans l'action publique incitent à la plus grande prudence quand il s'agit de tenir compte des discours et de la rhétorique des acteurs, notamment politiques. On trouve à la base de cette mise en

⁵⁵ John Dryzek parle par exemple de l'infusion du développement durable dans les discours des institutions internationales ("sustainable development has infused the discourse of international institutions"). Dryzek, 2005, *op. cit.*, p.150.

⁵⁶ Voir par exemple : Muller, P., *et al.*, Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 46 (n° 1), 1996, pp. 96-133.

⁵⁷ Hassenteufel, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2008, p. 225.

garde les travaux anglo-saxons focalisant sur les difficultés liées à la mise en œuvre du changement : ceux dans la lignée de l'incrémentalisme de C. Linblom⁵⁸, qui insistent sur le caractère très progressif de tout processus de changement ; ou encore ceux qui s'appuient sur la notion de « dépendance au sentier »⁵⁹, faisant de la situation à un temps donné pour une politique une variable prépondérante pour son analyse à l'instant suivant. Comme le souligne Patrick Hassenteufel, la visée « opérationnelle »⁶⁰ de ces travaux a bien souvent conduit à mettre en lumière les difficultés liées à la mise en œuvre des changements annoncés par les discours. Quand il s'agit d'expliquer le changement, l'analyse des politiques publiques a donc tendance à prendre de la distance par rapport au discours politique, au profit d'approches par les idées ou les instruments par exemple, non seulement pour apporter de la stabilité alors que le discours peut être considéré comme trop éphémère⁶¹, voire pour chercher à dévoiler ce qui se cache derrière les discours.

L'analyse de l'« infusion », fondée sur la prise en compte du discours comme variable explicative, n'aspire pas à éclipser derrière le discours comme seule et unique variable explicative les approches par les idées, les instruments, les institutions et les intérêts. L'approche par les discours qui imprègne la notion d'infusion vise à les compléter, en considérant cependant qu'elles laissent certains points aveugles dans les mécanismes de transfert inhérents aux processus de changement, points particulièrement saillants dans notre cas d'étude.

Ainsi, comment pourrait-on mettre en évidence un lien entre un changement et le Grenelle grâce à une approche par les instruments sans établir un lien entre le Grenelle et la genèse d'un nouvel instrument ? Comme le suggèrent Charlotte Halpern et Patrick Le Galès, dans un article de la *Revue Française de Science Politique*, l'instrumentation

⁵⁸ Lindblom, C. E., The Science of "Muddling Through", *Public administration review*, vol. 19 (n° 2), 1959, pp. 79-88 ; Lindblom, C. E., Still Muddling, Not Yet Through, *Public administration review*, vol. 39 (n° 6), 1979, pp. 517-526.

⁵⁹ A l'instar des travaux de Paul Pierson, Pierson, P., Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *The American Political Science Review*, vol. 94 (n° 2), 2000, pp. 251-267.

⁶⁰ Hassenteufel, 2008, *op. cit.*, pp. 225-268.

⁶¹ Voir par exemple Palier, B. et Surel, Y., Les «trois I» et l'analyse de l'État en action, *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 1), 2005, pp. 7-32 et Sabatier, P. et Schlager, E., Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines, *Revue française de science politique*, vol. 50 (n° 2), 2000, pp. 209-234

peut être considérée comme une variable clé pour analyser le changement d'une politique⁶². Il s'agit là également d'un point de vue défendu par Pierre Lascoumes qui voit les instruments comme des « traceurs de changement »⁶³. Mais quand bien même on pourrait établir que la construction d'un nouvel instrument au sein de l'administration des routes pourrait être à l'origine de l'abandon des projets autoroutiers dans le schéma national des infrastructures de transport, on voit difficilement comment une approche simplement centrée sur l'instrument et ses usages pourrait nous permettre d'éclairer le passage mystérieux du Grenelle vers l'administration.

De même, comment pourrait-on mettre en évidence un lien entre un changement et le Grenelle grâce à une approche par les idées sans établir un lien entre le Grenelle et l'adhésion à de nouvelles idées parmi les acteurs du développement routier et autoroutier ? Les idées constituent une variable souvent choisie pour saisir et comprendre le changement. On la retrouve par exemple au cœur du concept d'« advocacy coalition framework »⁶⁴ développé par Paul A. Sabatier qui explique le changement d'une politique par une évolution des croyances du groupe d'acteurs prépondérants. Mais ce type d'évolution ne peut être que le fruit de contacts répétés entre les acteurs partageant des scènes de l'action publique. Dans notre cas, sans la présence de représentant de l'administration des routes au cours du Grenelle, il paraît difficile d'établir que le Grenelle ait été un lieu où se seraient échangées des idées nouvelles, préalable essentiel à l'explication d'un changement par l'évolution des croyances au sein du groupe d'acteurs prépondérant de la politique.

En utilisant exclusivement l'une ou l'autre de ces approches par les idées ou les instruments pour comprendre le changement engendré par le Grenelle, il faudrait pouvoir établir qu'un ou plusieurs nouveaux instruments ont été construits dans ce cadre, ou alors extraire *a posteriori* les idées contenues dans le Grenelle. Dans tous les

⁶² Halpern, C. et Le Galès, P., Pas d'action publique autonome sans instruments propres, *Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne*, vol. 61 (n° 1), 2011, pp. 51-78.

⁶³ Lascoumes, P., Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006), *Politique et Sociétés*, vol. 26 (n° 2-3), 2007, pp. 73-89.

⁶⁴ Sabatier, P., An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, vol. 21 (n° 2), 1988, pp. 129-168 ; Sabatier et Schlager, 2000, *op. cit.*

cas, cela revient à essayer de figer et d'objectiver le contenu du Grenelle, alors même que nous avons déjà repéré sa malléabilité comme l'une des clés de l'analyse.

La notion d'infusion permet de penser les liens entre le Grenelle et les variables de l'analyse du changement dans les politiques publiques, tout en tenant compte de cette malléabilité.

La notion d'infusion

Etudier l'infusion du Grenelle, c'est saisir le Grenelle par les usages des discours qu'il a produit, le considérer comme une « ressource »⁶⁵ discursive mobilisée par les acteurs lors de l'élaboration de la politique de développement autoroutier.

Pour définir cette notion d'infusion, on peut s'appuyer sur trois notions développées pour appréhender des opérations d'assimilation assez similaires de part les usages qui en sont fait pour la compréhension des mécanismes de la construction de l'action publique, mais aussi différentes au regard de leur détachement vis-à-vis des discours. On peut ainsi penser aux notions de « transcodage » de P. Lascoumes, de « traduction » de M. Callon et de « médiation » de B. Jobert et P. Muller.

La notion de « transcodage » développée dans *L'éco-pouvoir* possède un certain nombre d'avantages au regard de nos enjeux analytiques, car taillée pour l'étude des politiques environnementales. Pierre Lascoumes la définit comme « l'ensemble [des] activités de regroupement et de traduction d'informations et de pratique dans un code différent »⁶⁶ et la rapproche dans son ouvrage d'une « mise sur agenda ». Dans *L'éco-pouvoir*, l'auteur argumente que les politiques environnementales peuvent être saisies comme l'agrégation d'opérations de transcodage⁶⁷ dans différentes politiques publiques, ce qui lui permet de faire un lien entre l'action publique environnementale et les transformations de ces politiques publiques. Selon P. Lascoumes, ces opérations méritent d'être étudiées dans le sens où elles participent à la création d'un cadre cognitif concourant à l'émergence de nouveaux problèmes ou à la légitimation de solutions. Même si la notion de transcodage ne comporte pas de dimension discursive, chercher à

⁶⁵ Selon la notion développée dans Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 2001.

⁶⁶ Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris: Editions La Découverte, coll. "Textes à l'appui / série écologie et société", 1994, 317 p., p.22.

⁶⁷ Ibid. p.26.

comprendre comment le Grenelle a « infusé » la politique de développement routier et autoroutier passe par déterminer en quoi ses discours ont participé à la construction de nouveaux problèmes ou à l'émergence de solutions.

On peut également s'inspirer de la notion de traduction que Pierre Lascoumes rapproche de celle de transcodage⁶⁸. Elle permet d'aborder la question du pouvoir et des identités, deux questions essentielles pour l'analyse des politiques publiques, comme le mentionne Michel Callon en référence à Michel Foucault⁶⁹. L'approche interactionniste de cette notion, développée notamment par Michel Callon, Bruno Latour et Madeleine Akrich⁷⁰, correspond à une tonalité de la notion d'infusion. La « traduction » associe les activités de productions de sens⁷¹ à la construction des identités, en mettant l'accent sur la complexité de ces mécanismes. Mais là encore, même si le terme de « traduction » possède une connotation langagière, il n'a pas *a priori* pour objet l'étude des interactions liées aux discours et aux discussions entre les acteurs. Pour Michel Callon, les dispositifs d'« enrôlement » ou d'« intéressement »⁷² par lesquels se construisent les liens entre les acteurs peuvent tout aussi bien être des dispositifs techniques, que des modes de représentation, sans pour autant que le discours et les discussions entre les acteurs soient considérés comme tels.

La notion de « médiation » comporte enfin des éléments que nous souhaitons saisir avec l'infusion du Grenelle. L'extrait suivant en donne une définition :

« De ce point de vue, on peut donc dire que, plus que l'identification des médiateurs, l'important est de comprendre le fonctionnement des processus de médiation, entendus comme processus d'articulation entre des logiques de sens et d'action globales et sectorielles. Sauf que le processus de médiation, encore une fois, ne correspond pas seulement à un processus

⁶⁸ Lascoumes, P., Le Galès, P., "Traduction", dans L. Boussaguet, Jacquot, S., Ravinet, P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004.

⁶⁹ Callon, M., Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc, *L'année sociologique*, vol. 36 (n° 1986), 1986, pp. 169-208, p.205.

⁷⁰ Akrich, M., Callon, M. et Latour, B. (dir.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris: MINES Paris - Les Presses, 2006.

⁷¹ Idée que l'on retrouve également dans les travaux de Pierre Lascoumes, l'auteur mentionnant que « la notion de « transcodage » se rapproche de celle de « traduction » utilisée par Michel Callon, dans la mesure où ce processus concerne une activité de production de sens par transaction entre des perspectives distinctes voire hétéroclites. » Dans Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p.24.

⁷² Callon, 1986, *op. cit.*

intellectuel, à un « simple » travail sur les mots et sur le sens. Cette fonction de recodage cognitif et normatif renvoie aussi à une dimension identitaire, ce qui signifie que, au-delà du travail sur le sens, c'est l'existence des groupes concernés, leur statut de dominant ou de dominé qui sont en jeu. Les processus de médiation sont donc souvent, contrairement à ce qu'une vision édulcorée de la situation pourrait laisser penser, d'une violence extrême, justement parce qu'ils mettent en jeu l'existence même des acteurs concernés ou, en tout cas, leur statut économique et social. »⁷³

Pensée pour l'analyse du changement dans les politiques sectorielles, cette notion repose sur l'existence d'acteurs – les médiateurs – à l'origine d'une production de sens qui façonnent le cadre cognitif de l'action publique dans un secteur donné au regard du global. Ces médiateurs sont souvent identifiés comme des groupes d'acteurs structurés, un corps de l'administration par exemple. *L'ère des technocrates*⁷⁴ de Jean-Claude Thoenig montre par exemple ce type de mécanismes avec une analyse fine des interactions entre la structuration du corps des Ingénieurs des Ponts et leur rôle dans l'émergence du champ de la planification urbaine. Dans notre cas, la présence du corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées (IPC) et des Travaux Publics de l'Etat (ITPE) au sein de l'administration des routes suggère la pertinence d'une approche par les processus de médiation. Mais la notion d'infusion s'en distingue dans la mesure où l'infusion met au premier plan le travail des acteurs sur le sens et les mots pour comprendre les processus de recodage cognitif et normatif, pour reprendre les enjeux soulevés par Pierre Muller dans l'extrait précédent.

Les trois notions que nous venons d'aborder nous incitent à suivre les opérations de la construction de nouveaux cadres cognitifs au sein d'un secteur d'action publique donné pour comprendre le changement. En y ajoutant notre focale sur la dimension discursive de ces mécanismes, on peut définir l'infusion comme les mécanismes de la construction d'un nouveau cadre cognitif à partir de discours.

⁷³ Muller, P., Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 1), 2005, pp. 155-187 p.186.

⁷⁴ Thoenig, J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris: L'Harmattan, coll. "Logiques sociales", 1987, 317 p.

Les lignes narratives

Les travaux des auteurs de l'analyse interprétative des politiques publiques permettent de dire qu'une telle définition de l'infusion recouvre des enjeux analytiques relatifs à la question du changement dans les politiques publiques. C'est le cas en particulier de l'approche conceptuelle développée par Maarten Hajer dans son ouvrage *The politics of environmental discourse*⁷⁵. Elle consiste à accorder une importance toute particulière aux « lignes narratives » produites par les acteurs. Il s'agit là de notre traduction du terme original de « story line » qui, outre sa parenté avec le terme de récit en français, comporte en anglais une proximité avec celui de « scénario ». Nous définissons ici ce concept qui permet d'affiner notre définition de l'infusion, en ne parlant plus de l'infusion d'un discours de manière assez imprécise, mais de l'infusion de lignes narratives dans une politiques publique.

Ce qui est dit...

Le concept de ligne narrative mobilisé par Maarten Hajer est importé des travaux de Davies et Harré⁷⁶. Il consiste à mettre au cœur de l'analyse les ressorts par lesquels les acteurs créent et maintiennent de l'ordre au sein de leurs productions discursives⁷⁷. M. Hajer les définit comme des énoncés reliant des éléments de la réalité qui ne l'étaient pas jusque là. Il voit également ces récits comme des moyens pour les acteurs de se replacer dans les débats sur une politique en leur permettant de faire valoir un savoir, une expérience ou une expertise particulière :

« Les lignes narratives sont définies comme des énoncés génératifs précis qui mettent ensemble des éléments de réalité jusque là non reliés. La principale fonction des lignes narratives est que ces courts récits aident les gens à faire rentrer leurs éléments de connaissances, d'expérience ou d'expertise dans le puzzle plus large des débats relatifs à la politique. »⁷⁸

⁷⁵ Hajer, 1995b, *op. cit.*

⁷⁶ Davies, B. et Harré, R., Positioning: The Discursive Production of Selves, *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 20 (n° 1), 1990, pp. 43-63

⁷⁷ Hajer, 1995b, *op. cit.* p. 56.

⁷⁸ Définition traduite de l'anglais à partir de celle donnée par M. Hajer : « Story lines are defined as (crip) generative statements that bring together previously unrelated elements of reality. The main function of story lines is that these short narratives help people to fit their bit of knowledge,

Maarten Hajer utilise souvent le cas des pluies acides pour illustrer ce concept dans ses différents ouvrages⁷⁹. Selon lui, le fait de relier la mort d'un grand nombre d'arbres dans les forêts suédoises aux émissions de dioxyde de soufre des centrales à charbon britanniques constitue un bon exemple de « ligne narrative », en tant que regroupement d'informations qui permet de participer à la construction du problème relatif aux pluies acides. Toute assertion permettant de masquer la complexité d'un problème, comme une métaphore, peut constituer une ligne narrative, et ainsi, un élément d'analyse important.

L'usage de ce concept invite donc à repérer si le Grenelle a été le lieu de l'émergence d'éléments de discours particuliers sur la question du développement routier et autoroutier en France et de repérer leurs usages. Au regard du corpus de l'analyse interprétative des politiques publiques⁸⁰ dans lequel les travaux de M. Hajer s'inscrivent, focaliser sur ce type d'éléments nécessite certaines précautions. Cela réclame tout d'abord de ne pas se limiter à une analyse *a posteriori* des documents produits et ainsi déconnectée du contexte de leur production. Il apparaît en outre nécessaire de replacer les éléments de discours recueillis dans le contexte de leur énonciation. Pratiquement, cela signifie de relier ce qui a été dit à l'acteur qui l'a énoncé et à celui à qui ces discours ont été adressés.

... Ce qui regroupe les acteurs

Le concept de ligne narrative invite en outre à faire le lien entre « ce qui est dit » et la question des acteurs, dans la perspective de considérer le discours comme un élément d'interactions sociales. M. Hajer suggère que les lignes narratives n'ont pas seulement une dimension cognitive, mais qu'elles ont également un rôle social. En

experience or expertise into the larger jigsaw of policy debate ». Hajer, M., A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics, dans M. Hajer et H. Wagenaar (dir.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge (United Kingdom): Cambridge University press, 2003, pp. 88-112, p.104.

⁷⁹ Par exemple Hajer, 1995b, *op. cit.*

⁸⁰ On pourra citer : Fischer, F. et Forester, J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993a, 327 p. ; Hajer, 1995b, *op. cit.* ; Fischer, F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press, 2003, 266 p. ; Schmidt, V. A., *Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse*, *Annual Review of Political Science*, vol. 11 (n° 1), 2008, pp. 303.

d'autres termes, elles ne permettent pas seulement de construire des problèmes, mais elles dessinent également des coalitions entre les acteurs.

Cette idée est à l'origine du concept de « coalition discursive » qui a été notamment développé dans *The politics of environmental discourse* :

« Le deuxième concept à moyenne portée de l'approche argumentative est celui de coalition discursive. L'approche argumentative soutient qu'au cours de la lutte pour l'hégémonie discursive, des coalitions se forment entre les acteurs (qui pourraient percevoir leur position et les intérêts en fonction de discours très différents) qui, pour diverses raisons (!) sont attirés par une (ou un ensemble de) lignes narratives particulières. Les coalitions discursives sont définies comme la réunion (1) d'un ensemble de lignes narratives; (2) des acteurs qui énoncent ces lignes narratives, et (3) des pratiques sur lesquelles cette activité discursive est basée. Les lignes argumentatives sont ici considérées comme le ciment discursif qui maintient une coalition discursive. »⁸¹

Ce qui nous intéresse particulièrement dans cette définition est l'idée de considérer des coalitions d'acteurs, pas forcément explicites ni pérennes, et formées autour d'une ou plusieurs lignes narratives. Pour l'analyse, cela signifie que nous pouvons non seulement rechercher des coalitions là où des lignes narratives sont repérables, mais aussi procéder de manière inverse, c'est-à-dire rechercher des lignes narratives là où il y a des coalitions.

... Ce qui s'institutionnalise

Certains éléments de discours – ou lignes narratives – peuvent connaître une trajectoire dépassant celle de la constitution d'une coalition d'acteurs pour l'analyse des mécanismes de l'action publique. Ils peuvent, par exemple, être repris dans des textes de loi, ou encore donner naissance à des instruments.

⁸¹ Définition traduite de l'anglais à partir de celle donnée dans le texte original de M. Hajer : "The second middle-range concept of the argumentative approach is discursive-coalitions. The argumentative approach holds that in the struggle for discursive hegemony, coalitions are formed among actors (that might perceive their position and interest according to widely different discourses) that, for various reasons (!) are attracted to a specific (set of) story-lines. Discourse-coalitions are defined as the ensemble of (1) a set of story-lines; (2) the actors who utter these story-lines; and (3) the practices in which this discursive activity is based. Story-lines are here seen as the discursive cement that keeps a discourse-coalition together." Dans Hajer, 1995b, *op. cit.* p.65.

Ce processus est ce que Maarten Hajer nomme l'« institutionnalisation » d'un discours ou d'une ligne narrative :

« Nous parlerons de l'institutionnalisation d'un discours si un discours donné est traduit en arrangements institutionnels, i.e. si les concepts théoriques de la modernisation écologique sont traduits en politiques concrètes (i.e. le report d'investissement dans les transports de la route vers le rail) et en arrangements institutionnels (introduction d'évaluation multicritère, ou restructuration d'anciennes divisions de départements). »⁸²

L'auteur parle dans cet extrait d'« institutionnalisation d'un discours », ce qui justifie qu'il parle de la traduction de concepts⁸³ en politique concrètes. Pour lui, une ligne narrative peut être formulée à partir d'un discours et ainsi constituer une déclinaison à un cas concret des concepts et idées présents dans ledit discours⁸⁴.

Nous parlerons dans ce travail de l'institutionnalisation d'une ligne narrative dans le sens de sa stabilisation en « arrangements institutionnels », c'est-à-dire en éléments plus tangibles et potentiellement plus pérennes qu'un récit.

Des lignes narratives qui infusent

Analytiquement parlant, une étape supplémentaire est nécessaire pour passer de la construction d'arrangements institutionnels à un changement dans une politique publique.

Pour prendre un exemple intuitif, le Grenelle est un objet de l'action publique environnementale. Il s'applique donc potentiellement à différentes politiques publiques. A cet égard, la construction d'arrangements institutionnels relatifs au Grenelle ne

⁸² Le texte original est le suivant : "We will speak of discourse institutionalization if a given discourse is translated into institutional arrangements, i.e. if the theoretical concepts of ecological modernization are translated into concrete policies (i.e. shifting investment in mobility from road to rail) and institutional arrangements (introduction of multi-value auditing, or the restructuring of old departmental divisions)". Dans Ibid., p.61.

⁸³ Il définit un discours comme « un ensemble d'idées, de concepts et de catégories au travers duquel on peut donner du sens à un phénomène social ou physique, et produit au travers de pratiques identifiables ». Traduction de l'anglais d'un extrait de Hajer, M. et Versteeg, W., A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives, *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7 (n° 3), 2005, pp. 175-184.

⁸⁴ Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain, dans F. Fischer et J. Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993.

garanti rien quant à une application au cas précis de la politique de développement routier et autoroutier.

Pour relier les lignes narratives aux politiques publiques, Maarten Hajer s'appuie sur les notions de « problème » et de « solution » des politiques publiques, ce qui fait écho aux questionnements relatifs à la construction des problèmes publics largement répandus dans l'analyse des politiques publiques.

« Les lignes narratives sont des dispositifs politiques essentiels qui permettent de dépasser la fragmentation et d'accomplir la clôture discursive. »⁸⁵

Les lignes narratives sont considérées par Maarten Hajer comme des dispositifs permettant la définition des problèmes publics, processus qu'il nomme « clôture discursive ». Pour préciser, il définit la « clôture discursive » (“discursive closure”) comme le processus par lequel des revendications fragmentées deviennent reliées les unes aux autres pour aboutir à une définition particulière d'un problème public, en complément de la « clôture de problème » (“problem closure”) qu'il conçoit comme la définition d'un ensemble de solutions acceptables pour des problèmes bien définis⁸⁶.

On retrouve ici un élément important de ce que doit être l'analyse de l'infusion d'une ligne narrative dans une politique publique. Il s'agit de savoir en quoi l'énonciation et le portage d'un tel récit participe à la redéfinition ou à la construction du ou des problèmes d'une politique donnée⁸⁷, ou comment il modifie les arrangements entre problèmes et solutions de cette politique⁸⁸.

⁸⁵ Traduction de l'anglais : “Drawing on Davies and Harré I argue that the regulation of conflict over inter-discursive problems like acid rain depends on and is determined by the effects of certain story-lines. Story-lines are narratives on social reality through which elements from many different domains are combined and that provide actors with a set of symbolic references that suggest a common understanding. Story-lines are essential political devices that allow the overcoming of fragmentation and the achievement of discursive closure.” Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.62.

⁸⁶ Ibid., pp.21-22.

⁸⁷ Nous pouvons citer parmi les travaux français : Favre, P., Sida et politique, les premiers affrontements (1981-1987), coll. "Dossiers sciences humaines et sociales", 1992 ; Gilbert, C. et Henry, E. (dir.), Comment se construisent les problèmes de santé publique, Paris: La Découverte/PACTE, coll. "Recherche/Territoires du politique", 2009, 296 p.

Des variables d'état et explicatives du changement

Au regard de cette définition, M. Hajer fait des lignes narratives à la fois des variables que l'on peut qualifier « d'état » des politiques publiques, c'est-à-dire permettant de les caractériser à un instant donné, et a fortiori de caractériser des changements en comparant deux états, mais aussi des variables permettant d'expliquer les mécanismes du changement.

Dans *The politics of Environmental discourse*⁸⁹, il décrit et compare l'évolution des politiques d'environnement au Royaume-Uni et aux Pays-Bas à partir d'une étude des lignes narratives produites dans ces pays sur le thème des pluies acides.

Dans la monographie de son ouvrage relative aux Pays-Bas, il observe le déploiement d'une ligne narrative de la « modernisation écologique » sur les pluies acides et montre qu'elle témoigne d'un processus plus large qui lui permet de monter en généralité en caractérisant l'état des politiques d'environnement aux Pays-Bas.

Dans sa monographie relative au Royaume-Uni, il analyse les dynamiques inhérentes des lignes narratives en présence – celle du « pragmatisme économique » contre celle de la « modernisation écologique » – et explique la mise en œuvre tardive des mesures prises pour lutter contre les pluies acides dans le domaine de la production énergétique, ainsi que le choix des instruments retenus, par la domination de la ligne narrative du pragmatisme économique. A cet égard, les lignes narratives peuvent être

Parmi les travaux internationaux, nous pouvons mentionner l'ouvrage de Joseph Gusfield, récemment traduit en français : Gusfield, J., *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris: Economica, 2009 (texte traduit de : Gusfield, J., *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago: The University of Chicago Press, 1981).

⁸⁸ Sur ce dernier point, nous pouvons citer les travaux de Cohen, Marsch et Olsen et ceux de John Kingdon qui ont développé l'idée d'une indépendance de la construction des problèmes et des solutions : Cohen, M. D., March, J. G. et Olsen, J. P., *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (n° 1), 1972, pp. 1-25 ; Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd Edition), New York: Longman, 1995.

Parmi les travaux français, nous pouvons évoquer ici les travaux de Philippe Zittoun qui s'intéressent au couplage entre problèmes et solutions. Voir par exemple Zittoun, P., *La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique*, *Politix*, vol. 20 (n° 78), 2007, pp. 157-178 ; Voir également la thèse de Benoît Demongeot : Demongeot, B., *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway*, Doctorat en science politique, Grenoble: Ecole doctorale n°454 "Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire", 2011, 893 p.

Dans la littérature internationale, outre les travaux de Maarten Hajer, peuvent être mentionnés ici différents auteurs du courant de l'analyse interprétative des politiques publiques : Hajer, 1995b, *op. cit.* ; Fischer, 2003, *op. cit.*

⁸⁹ Hajer, 1995b, *op. cit.*

abordées comme des variables explicatives du changement dans une politique, potentiellement exogènes à cette dernière. Elles permettent de mettre en lumière les interactions entre une politique et son environnement, à la manière de ce qui est proposé dans les travaux de Bruno Jobert et Pierre Muller avec l'étude des transformations des référentiels sectoriels en vertu d'un référentiel global⁹⁰.

⁹⁰ Jobert, B. et Muller, P., *L'état en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

En mobilisant le cadre conceptuel développé dans les travaux de Maarten Hajer, on peut définir l'infusion comme un processus d'assimilation d'une ligne narrative dans un secteur d'action publique. On parlera donc l'infusion d'une ligne narrative dans un secteur. Parce que les lignes narratives permettent de caractériser une politique tout en expliquant ses transformations, l'infusion permet d'aborder la question du changement.

Au regard de cette définition et de celle des lignes narratives, on peut distinguer dans l'analyse plusieurs processus à observer pour saisir cette assimilation, qui ne sont pas nécessairement disjoints en pratiques :

- l'énonciation de lignes narratives dans un lieu donné, avec leurs énonciataires et leurs destinataires ;
- la formation de coalitions d'acteurs autour de ces lignes narratives ;
- l'institutionnalisation des lignes narratives en instruments, textes de lois ou autres arrangements institutionnels ;
- la reformulation des problèmes, la recomposition des couplages entre problèmes et solutions dans un secteur.

C'est cette approche qui nous a permis d'éclaircir le mystère entourant l'abandon de plusieurs projets autoroutiers associés au Grenelle de l'Environnement.

Hypothèses

De la même manière que Maarten Hajer explique la situation paradoxale de la lente mise en place des mesures de lutte contre les pluies acides dans le secteur énergétique en Grande-Bretagne dans les années 90 avec une analyse des lignes narratives, une étude de l'infusion du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier doit permettre d'éclairer le mystère entourant l'abandon de plusieurs grands projets associé au Grenelle.

Un tel raisonnement repose sur trois hypothèses :

- La première est que le développement routier national et autoroutier en France constitue un secteur autonome régi par une politique où les acteurs étatiques ont une place prépondérante ;
- La seconde est que le Grenelle a été une scène des politiques environnementales en France où ont été construites une ou plusieurs lignes narratives ;
- La troisième est que les lignes narratives du Grenelle se sont institutionnalisées dans le secteur du développement autoroutier, créant ainsi du changement dans la politique autoroutière.

Ces trois hypothèses permettent de formuler une hypothèse générale qui consiste à dire que l'on peut expliquer l'abandon des projets autoroutiers et le changement dans la politique de développement autoroutier en France par l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier.

Un secteur autonome

La première hypothèse est celle de l'autonomie du secteur du développement routier et autoroutier. Elle fixe un cadre et suggère un changement potentiel.

Dans *L'état en action*, Bruno Jobert et Pierre Muller appréhendent la société comme « une sorte d'enchevêtrement de secteurs qui se recoupent et se

superposent »⁹¹. Un secteur y est défini par comme un « assemblage de rôles sociaux structurés par une logique en général professionnelle ».

Considérer que le développement routier et autoroutier en France est un secteur autonome implique une organisation selon une logique professionnelle et une autonomie par rapport aux autres secteurs. Cette hypothèse se justifie au regard de l'organisation de l'administration des routes : elle est constituée d'une direction centrale forte⁹² spécifiquement dédiée au développement du réseau routier en France qui existait depuis les années 30 ; et de composantes territorialement ancrées : elles étaient les DDE⁹³ et leur « service grands travaux » jusqu'en 2006 ; depuis, elles sont les services de maîtrise d'ouvrage mis en place au sein des directions régionales⁹⁴. Enfin, la présence au sein de cette administration de deux corps techniques, celui des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et celui des Ingénieurs des Travaux publics de l'Etat⁹⁵ participe à alimenter cette hypothèse d'un secteur autonome.

Historiquement, le fondement empirique de l'existence d'une politique du développement routier et autoroutier ne fait pas non plus de doute. Depuis les années 30 et la création de la direction des routes, de nombreux schémas de développement ont été élaborés indiquant les infrastructures routières nationales en projet⁹⁶. Les années 50 ont constituées un tournant avec le début du développement autoroutier et le début de l'intégration de nombreux projets de ce type à ces schémas qui ont régit la construction des 11000 km de routes à caractéristiques autoroutières que comptait la France au moment du Grenelle.

Que ce soit avec un regard historique⁹⁷ ou politiste⁹⁸, différents ouvrages viennent ainsi alimenter l'existence d'un système d'action publique autonome qui va du choix des infrastructures à construire jusqu'à leur réalisation sur le terrain, en passant par

⁹¹ Ibid., p. 55-56.

⁹² Le plus souvent connue sous le nom de « Direction des Routes ». Montel, 2000, *op. cit.*

⁹³ Directions Départementales de l'Équipement.

⁹⁴ Directions Régionales de l'Équipement (DRE), puis Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL).

⁹⁵ Thoenig, 1987, *op. cit.* ; Kessler, M.-C., Les Grands Corps de l'Etat, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", 1994.

⁹⁶ Reverdy, 2007, *op. cit.*

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

l'élaboration projets, et qui a pour objectif le développement d'un réseau. Les routes et les autoroutes apparaissent dans ce contexte comme les outils d'une politique visant à résoudre différents problème comme l'enclavement de certains territoires, ou alors la congestion de certaines infrastructures existantes⁹⁹.

Dès lors, pour fixer quelques éléments de langage, en utilisant l'expression « développement routier et autoroutier », nous entendons les grands projets d'infrastructures nationales, et donc portés par l'Etat et l'administration des routes. Par abus de langage, il pourra nous arriver de parler du secteur routier et autoroutier et de la politique routière et autoroutière, voire tout simplement de secteur autoroutier et de politique autoroutière.

L'hypothèse de l'autonomie du secteur du développement routier et autoroutier, qui implique en particulier qu'il fonctionne de manière autonome par rapport aux autres modes de transport, sera attentivement mise à l'épreuve au fil de cette thèse. Certaines des annonces du Grenelle amènent en effet à ce demander si une « désectorisation » ne pourrait pas être l'un des effets de l'infusion du Grenelle, comme le souligne l'emploi répété de l'expression « approche multimodale » dans les documents qui lui sont relatifs, par opposition à une « approche sectorielle ».

Diverses évolutions dans l'organisation de l'administration, concomitantes à l'infusion du Grenelle, pourraient également conduire à remettre en cause cette hypothèse : la création en 2007 du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), issu de la fusion des Ministères de l'Equipeement et de l'Environnement ; et la réorganisation des administrations centrales de ces ministères qui a suivi et qui a vu la disparition de la Direction des Routes sous sa forme autonome au profit d'une administration centrale en charge de l'ensemble des infrastructures de transport, tous modes confondus.

Dans ce contexte, on comprendra que la question des frontières entre secteurs revêt une importance toute particulière pour l'analyse d'un changement, question que l'étude de l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier aborde en analysant les agencements entre problèmes et solutions, sans

⁹⁹ Ibid.

pour autant se borner au frontière du secteur et en suivant les éléments mis en lien par les différentes lignes narratives.

Une fabrique discursive

La seconde hypothèse consiste à dire que le Grenelle de l'Environnement peut être associé à un lieu de fabrique d'une ou plusieurs lignes narratives relatives aux secteurs de la protection de l'environnement et du développement autoroutier. Elle a déjà été entraperçue au début de cette introduction alors que nous avons proposé d'assimiler le Grenelle à un discours.

Pour autant, considérer qu'il a été un lieu de production d'une ou plusieurs lignes narratives va plus loin au regard de la définition que nous avons donné de ce concept. Cela nécessite de mettre en lumière des coalitions discursives d'acteurs construites autour de récits et donnant du sens à la fois à l'action publique environnementale et dans le secteur du développement autoroutier.

Une institutionnalisation par la narration

La troisième hypothèse est celle d'une institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier. Elle permet de penser les relations entre ce secteur et le Grenelle.

On pourrait aborder le développement routier et la protection de l'environnement comme deux secteurs distincts, comme le suggère notre hypothèse précédente avec le cas des développements routier et ferroviaire.

Ce n'est cependant pas ce que révèlent les travaux sur l'action publique environnementale. Quand il explicite la notion de transcodage dans *L'éco-pouvoir*, Pierre Lascoumes s'appuie sur l'hypothèse qui consiste à dire qu'elle se construit par un ensemble d'opérations au sein de politiques publiques diverses¹⁰⁰. A l'origine de cette

¹⁰⁰ Lascoumes, 1994, *op. cit.*

hypothèse, se trouve l'idée que l'action publique environnementale est fragmentée et qu'elle prend forme pour partie au sein de politiques sectorielles, comme le soulignent les auteurs qui refusent volontairement d'employer le terme de « politique d'environnement », au détriment de ceux de « politiques d'environnement »¹⁰¹ ou bien « d'action publique environnementale »¹⁰².

Au regard de ces travaux, même si le Grenelle apparaît comme un objet de l'action publique environnementale, il est légitime d'étudier l'institutionnalisation de ses lignes narratives dans le secteur du développement routier et autoroutier. Cette hypothèse, développée à partir de la littérature, semble être corroborée par le terrain dans la mesure où les processus de changement dans la politique de développement routier et autoroutier et ceux de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle apparaissent inextricables. Le schéma national des infrastructures de transport, relié par les acteurs à la mise en œuvre du Grenelle, a vu ses deux premières versions être publiées respectivement en juillet 2010 et janvier 2011, suite à de nombreux groupes de réflexion piloté par l'administration et à un travail législatif se soldant par la promulgation de deux textes de loi, respectivement en août 2009¹⁰³ et juillet 2010¹⁰⁴. Il est donc légitime de considérer que le Grenelle est resté à l'agenda sur la période de 2007 à 2011 dans le secteur du développement routier et autoroutier et d'aborder – notamment – la construction du schéma national des infrastructures de transport comme un processus d'institutionnalisation du Grenelle, et a fortiori de ses lignes narratives comme le suggère notre seconde hypothèse.

En s'appuyant sur le concept de référentiel global-sectoriel¹⁰⁵ développé par Bruno Jobert et Pierre Muller, et en considérant le développement routier et autoroutier comme un secteur autonome, la première hypothèse suggère d'appréhender le

¹⁰¹ Larrue, C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris ; Montréal: L'Harmattan, 2000, 207 p. ; Hajer, 1995b, *op. cit.*

¹⁰² Lascoumes, 1994, *op. cit.*

¹⁰³ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

¹⁰⁴ Journal Officiel De La République Française, Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), Paris: Journal Officiel de la République Française, 13 juillet 2010

¹⁰⁵ Jobert et Muller, 1987, *op. cit.*

changement dans la politique de ce secteur comme une adaptation au Grenelle de l'Environnement comme élément d'un référentiel global.

En considérant le Grenelle comme le lieu d'une fabrique narrative, la seconde hypothèse invite à saisir le référentiel global auquel le secteur du développement routier et autoroutier est soumis par ses lignes narratives.

Associées à la troisième hypothèse d'une institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier, l'ensemble de ces trois hypothèses suggère d'une part qu'il y a une adaptation de la politique de développement routier et autoroutier au Grenelle en tant qu'élément d'un référentiel global et que ce changement – i.e. l'abandon de plusieurs grands projets routiers et autoroutier – peut être saisi par l'analyse de l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans ce secteur.

Méthodologie

Pour répondre à notre questionnement au sujet de l'infusion des lignes narrative du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier, nous nous sommes appuyés sur un travail d'observation et d'entretiens effectué entre 2007 à 2010, soit les trois premières années pendant lesquelles cette thèse s'est déroulée. Notre terrain d'étude a donc été suivi en temps réel. Ce positionnement ainsi que l'approche utilisée suscite plusieurs questions importantes : Comment analyser une politique en train de se faire ? Comment étudier le changement, alors même que l'on ne sait pas vraiment si l'on est face à une politique en train de changer ?

Cette partie décrit notre méthode d'enquête et le matériau qui a en résulté. Elle montre comment ont été saisis les lignes narratives et le processus d'infusion.

Une démarche inductive

Le parti-pris qui consiste à analyser les conséquences du Grenelle dans la politique autoroutière n'a pas toujours guidé aussi précisément ce travail. Cette thèse est partie de la problématique des interactions entre le développement durable et les autoroutes avant de se transformer en une analyse de l'infusion du Grenelle dans la politique de développement routier et autoroutier. En effet, au moment de la genèse du sujet de cette thèse, le Grenelle n'était encore qu'une promesse de la campagne des présidentielles de 2007. Et lors du démarrage du travail de terrain en octobre 2007, il n'était qu'un évènement politique et médiatique en cours, dont les résultats et les conséquences pouvaient difficilement être anticipées.

En première approche, cette thèse était pensée comme une occasion de se pencher sur le rôle de l'ingénieur dans un contexte où le développement durable complexifie l'élaboration des politiques publiques. Alors que j'étais moi-même jeune ingénieur issu de l'ENTPE¹⁰⁶, en poste dans un laboratoire de cette école pour la réalisation d'une thèse, la politique autoroutière apparaissait comme un excellent cas d'étude pour un premier poste et pour parfaire ma formation initiale par la recherche.

¹⁰⁶ Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, qui forme les ITPE.

La littérature au sujet des politiques de transport invitait à l'étude d'une confrontation entre le développement durable et le développement autoroutier. Le mode routier y est souvent pointé comme un important émetteur de gaz à effet de serre, et par extension, le développement autoroutier apparaît comme une solution « non-durable » par opposition au développement des transports en commun¹⁰⁷. En étudiant l'institutionnalisation de la multimodalité dans les transports comme une solution visant à intégrer le développement durable dans les transports avec la genèse des schémas de services collectifs de transport¹⁰⁸, M. Ollivier-Trigallo souligne également la transformation du rapport de force entre les différents modes, l'émergence des thématiques liées au développement durable étant de nature à réorienter les priorités vers le fer plutôt que vers la route.

Il n'existait cependant pas de travaux de science politique sur la politique routière et autoroutière en France a proprement parlé qui pourrait permettre de dégager un contexte général d'évolution, encore moins vis-à-vis des enjeux environnementaux. On retrouve des données concernant l'évolution du réseau routier national et autoroutier dans des ouvrages et articles ayant plus une dimension historique¹⁰⁹, ou dans des disciplines relatives aux transports¹¹⁰. Le réseau autoroutier y est présenté comme ayant connu deux périodes dorées de développement – l'une entre les années 50 et le début des années 70, l'autre dans les années 90 – mais dont l'extension est beaucoup plus limitée depuis le début des années 2000, à la fois pour des raisons financières, mais aussi compte-tenu de l'importance du réseau existant¹¹¹.

¹⁰⁷ Vigar, G., *The politics of mobility: transport, the environment, and public policy*, London: Spon press, 2002 ; ; Gauchon, P. et Tellenne, C. (dir.), *Géopolitique du développement durable. Rapport Antheios 2005*, Paris: Presses universitaires de France, 2005, 365 p. ; Subra, P., *Le transport routier en France : aspects géopolitiques d'une question environnementale*, *Hérodote*, vol. 100, 2001.

¹⁰⁸ Ollivier-Trigallo, 2002, *op. cit.*

¹⁰⁹ Reverdy, 2007, *op. cit.* ; Reverdy, G., *Les routes de France du XXe siècle. 1900-1951*, Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2007b ; Reverdy, G., *Le réseau autoroutier*, *Revue Générale des Routes et Aérodrômes*, 2000 ; Lafont, R., *Les autoroutes*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", 1997.

¹¹⁰ Zembri-Mary, G., *Maillage autoroutier et territoire. Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français*, Marne la Vallée: Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés, 1999.

¹¹¹ Subra, *Le transport routier en France : aspects géopolitiques d'une question environnementale*

En science politique et au sujet des autoroutes, ce sont plus les projets d'infrastructures qui sont utilisés comme portes d'entrées, ou alors le fonctionnement de l'administration de l'équipement.

En tant que cas d'étude, les projets permettent l'étude des mobilisations collectives, comme cela est par exemple le cas dans l'ouvrage de Véronique Catherin *Les contestations des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*¹¹², qui emploie une approche microsociologique pour analyser la genèse de l'autoroute A89. Les projets permettent également des réflexions sur la démocratie participative au-travers les processus de concertation du public comme les débats¹¹³ ou enquêtes¹¹⁴ publics.

Différents travaux sur le fonctionnement et l'activité des services du Ministère de l'Équipement¹¹⁵ permettent enfin d'éclairer une analyse de la politique autoroutière. Les questions de territorialisation de l'action publique relative à ce ministère¹¹⁶, ou celle du corporatisme en lien avec les corps techniques d'État qui le composent¹¹⁷ – dans notre cas, les Ingénieurs des Ponts et Chaussées¹¹⁸ et les Ingénieurs des Travaux publics de l'État – sont autant de pistes d'analyse.

¹¹² Catherin, 2000, *op. cit.*

¹¹³ Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Heriard Dubreuil, B., Lefebvre, R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris: La Découverte, 2007 ; Fourniau, J., *Rendre la décision plus transparente: évolutions récentes des pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport*, *Flux*, vol. 10 (n° 18), 1994, pp. 33-46 ; Ollivier-Trigalo, M. et Piechaczyk, X., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Paris: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2001, 358 p.

¹¹⁴ Piechaczyk, X., *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général : Eléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble: Institut d'Études Politiques de Grenoble - Université Grenoble 2, 2000.

¹¹⁵ Reigner, H., *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris: L'Harmattan, 2002 ; Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris: Armand Colin, 2003, 302 p.

¹¹⁶ Massardier, G., *Expertise et aménagement du territoire*, Paris: L'Harmattan, 1996, 285 p. ; Thoenig, J.-C. et Duran, P., *L'État et la gestion publique territoriale*, *Revue française de science politique*, 1996, pp. 580-623 ; Reigner, 2002, *op. cit.*

¹¹⁷ Thoenig, 1987, *op. cit.* ; Kessler, 1994, *op. cit.*

¹¹⁸ Gervais, J., *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXe siècle)*, Thèse de doctorat de Science politique, Lyon: Université Lumière Lyon 2 - Institut d'Études politiques de Lyon, 2007.

Des études du fonctionnement des services du Ministère de l'Ecologie¹¹⁹ avant la fusion de 2007¹²⁰ avec celui de l'Équipement font également faire partie de ce corpus, dans la mesure où une fusion des services déconcentrés régionaux de ces deux ministères a eu lieu sur la période de notre étude¹²¹.

Ces travaux au sujet du fonctionnement de l'administration, et notamment de l'ex Ministère de l'Équipement, ont guidé le choix de nos entretiens exploratoires. Ils ont été menés auprès de membre de l'administration des routes et sur le thème de l'intégration du développement durable dans la politique autoroutière. L'horizon temporel adopté était plutôt large. Le cas des « schémas de services collectifs de transport »¹²² ayant été repéré au préalable dans la littérature, nous nous autorisons ainsi la possibilité de remonter jusqu'au milieu des années 90.

Dès le début du travail d'enquête, le Grenelle de l'Environnement est très vite apparu comme un objet d'étude intéressant de par les questions qu'il suscite d'un point de vue scientifique.

Les premiers entretiens réalisés avec les cadres de la Direction Générale des Routes ont très vite révélé une hyper focalisation de ces acteurs sur le Grenelle de l'Environnement. En effet, l'annonce de la création d'un nouveau « schéma national des infrastructures de transports » nous était présentée comme un enjeu important, ce qui était corroboré par la littérature qui suggère que la genèse des documents de planification¹²³ dans les transports constitue une scène qui concentre de nombreux enjeux.

¹¹⁹ Lascoumes, P. et Le Bourhis, J.-P., *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris ; Montréal: l'Harmattan, 1997, 253 p.

¹²⁰ La création du Ministère de L'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD).

¹²¹ Avec la création des Direction Régionales de l'Ecologie de l'Aménagement et du Logement (DREAL). Voir Le Bourhis, J.-P., DRE, DRAE, DIREN, DREAL. *Éléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France, Pour mémoire. Revue du comité d'histoire du CGPC*, vol. 6, 2009, pp. 9-23.

¹²² Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

¹²³ Ibid. ; Bernat, V. et Ollivier-Trigalo, M., *Politique des transports en France. Processus de décision - discours et pratiques: Projet Tenassess (DG VII) "Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy"*, mai 1997.

Cette focalisation importante de la part des acteurs a immédiatement questionnée : même s'il occupait à ce moment tous les esprits, le Grenelle allait-il produire du changement et être un objet d'analyse intéressant ? Ou bien cette focalisation était-elle seulement due à un phénomène de prégnance du temps présent, ou alors à une perte de mémoire de l'administration en raison des nombreuses rotations dans les postes ?

Malgré ces incertitudes, l'analyse des interactions entre le Grenelle et la politique de développement autoroutier est apparu comme une piste intéressante à creuser, dans la mesure où elle permet à la fois d'étudier un objet qui suscite de nombreuses questions et une politique en train de se faire.

Il s'agissait là d'un pari, car les premiers travaux sur le Grenelle n'avait pas encore vu le jour au moment où le travail d'enquête de cette thèse a débuté. Mais les premières publications à son sujet l'ont fait apparaître, un peu plus tard, comme un sujet de questionnement pour la science politique¹²⁴ : qualifié d' « OVNI institutionnel »¹²⁵, ou alors décortiqué pour en tant que « mécanisme politique novateur »¹²⁶, les mécanismes de sa mise en œuvre et ses effets méritaient d'être étudiés¹²⁷.

Ce parti-pris temporel un peu particulier pour notre travail d'enquête, à savoir le suivi de la mise en œuvre du Grenelle en temps réel, trouvait enfin un écho favorable au regard des conditions de réalisation de cette thèse. Mon statut d'ingénieur des TPE et donc mon appartenance à « la maison » pour reprendre les termes utilisés acteurs eux-mêmes, offrait des perspectives intéressantes. Il fut même envisagé d'adopter une démarche ethnographique, à l'image du travail Bruno Latour au sujet du Conseil d'Etat¹²⁸. Cela n'a finalement pas été possible en raison des enjeux politiques liés à la mise en œuvre du Grenelle et aux choix des infrastructures.

¹²⁴ Denis (dir.), 2008, *op. cit.*

¹²⁵ Noualhat, L., Un gouvernement attendu au tournant, *Libération*, le 28 septembre 2007

¹²⁶ Boy, 2008, *op. cit.*

¹²⁷ Lascoumes, P., Leviers d'action et obstacles à la mise en oeuvre d'une politique de développement soutenable, dans B. Denis (dir.), *Ibid.*, Paris: La documentation Française, 2008.

¹²⁸ Latour, B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris: La Découverte, 2002, 319 p.

Le matériau recueilli

L'étude de cette politique en train de se faire par l'analyse de l'infusion des lignes narratives du Grenelle s'appuie un matériau fin composé de documents de travail, d'articles de presse et d'entretiens obtenus « en temps réel » sur la période de 2007 à 2010.

Une revue de presse détaillée a été effectuée à la fois sur le thème du Grenelle de l'Environnement, ainsi que relativement aux impacts du Grenelle sur la politique autoroutière¹²⁹. Plus de 3000 articles de presse ont été recueillis sur la période de février 2007 à janvier 2011 à partir de la base de données Factiva¹³⁰ et dans les sources suivantes : Le Monde, les dépêches de l'AFP, Les Echos, La Tribune, Libération, Le Figaro, l'Humanité. Pour les projets routiers et autoroutiers auxquels nous nous sommes intéressés plus précisément, des revues de presse sur un horizon plus large ont été constituées à partir de quotidiens locaux¹³¹ afin de retracer leur histoire. Des zooms ponctuels ont également été effectués sur des projets qui sont apparus en interaction avec le Grenelle de l'Environnement au fil de la thèse¹³².

Ces articles ont fourni des éléments de contexte sur la fabrique du Grenelle et de la politique autoroutière. Ils ont aussi fait l'objet d'une analyse systématique des éléments de langage utilisés. A partir de modules que nous avons créés pour repérer des occurrences de mots dans les articles de presse recueillis, des courbes d'évolution dans le temps de l'usage des lignes narratives du Grenelle ont été produites, à la manière de ce que l'on peut voir dans les travaux de Reiner Grundmann sur le changement

¹²⁹ Une revue de presse de plus de 3000 articles de presse, recueillis sur la période de février 2007 à janvier 2011, a été constituée à partir de la base de données Factiva, dans les sources suivantes : Le Monde, les dépêches de l'AFP, Les Echos, La Tribune, Libération, Le Figaro, l'Humanité.

¹³⁰ Outil dont l'usage était mis à disposition des étudiants de la région Rhône-Alpes. Factiva est une base mondiale d'actualités générales et spécialisées. Elle compte plus de 10 000 sources, sur 152 pays et dans 22 langues. <http://global.factiva.com>.

¹³¹ Compte tenu des zones géographiques, les journaux *Le Progrès* et *le Midi Libre* ont plus particulièrement été mobilisés.

¹³² On pourra citer le projet de mise à deux fois deux voies de la liaison Castres Toulouse ; le contournement de Toulouse ; ou encore le cas de l'autoroute A65. Peu d'entretiens ont été effectués sur ces projets en particulier, mais du matériau a été recueilli (revue de presse, communiqués de presse, documents administratifs, comptes-rendus de débats publics, etc.), permettant de fournir des exemples.

climatique et la couche d'ozone¹³³ ou dans ceux de Geoff Vigar au sujet des mesures de transport à Manchester¹³⁴. Les courbes obtenues ont fourni des hypothèses de travail à exploiter dans les entretiens et ont par ailleurs été utilisées dans le corps du manuscrit à titre d'illustration ou pour construire notre questionnement.

Notre analyse de l'infusion du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier se nourrit également de l'analyse de certains documents de travail obtenus malgré la « sensibilité » de ce dossier selon les acteurs interrogés. Même si ces documents n'ont pas été très nombreux, les entretiens menés permettent également d'avoir un éclairage sur les travaux qui étaient en cours. Suivre la politique « en train de se faire » a également permis d'obtenir « en temps réel » des documents – supports de communication, documents de travail publiés, etc. – qui ne restent généralement pas accessibles très longtemps. Suivre cette évolution, quasiment au jour le jour, présente l'intérêt d'atténuer très fortement les biais de reconstruction *a posteriori*, et ainsi, de mettre le doigt sur les atermoiements et les hésitations qui ne sont plus forcément visibles après coup.

Cette précision dans le recueil de données se retrouve également dans les entretiens. Pour un travail centré sur le monde de l'administration, et dans un monde où les postes changent souvent de titulaires, il s'est avéré très commode d'interroger des acteurs sur le cœur de leur activité quotidienne et au moment où ils étaient interviewés. Cela limite là encore les biais de reconstruction *a posteriori*, mais peut aussi poser problème dans la mesure où les acteurs n'étaient pas toujours très enclins à dévoiler leur « stratégie ». Le fait d'être moi-même « de la maison », ajouté à l'anonymisation des entretiens, a cependant permis de limiter très fortement ce dernier écueil. Au total, cette thèse s'appuie sur une cinquantaine d'entretien de première main. La majorité d'entre eux ont été réalisés auprès d'acteurs de l'administration du Ministère de l'Ecologie, ce qui fait que ce travail tient à la fois de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie de l'administration.

En ce qui concerne la façon dont ces entretiens ont été menés, ils ont tous eu pour thème la question du changement dans le cadre de la politique routière et autoroutière

¹³³ Grundmann, R., Ozone and Climate: Scientific Consensus and Leadership, *Science, Technology, & Human Values*, vol. 31 (n° 1), 2006, pp. 73-101

¹³⁴ Vigar, G., Shaw, A. et Swann, R., Selling sustainable mobility: The reporting of the Manchester Transport Innovation Fund bid in UK media, *Transport Policy*, vol. 18 (n° 2), 2011, pp. 468-479

en France, en vertu des enjeux environnementaux. La grande majorité d'entre eux ont abordé précisément les processus de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement. Une question récurrente de notre part à été celle de ses impacts sur la politique.

D'un point de vue méthodologique, l'idée d'aborder ces entretiens sous l'angle du changement provient du fait que la notion de changement fait partie intégrante des discours du Grenelle de l'Environnement sur la politique autoroutière. L'idée n'était pas d'obtenir de la part des acteurs une analyse décontextualisée. Il s'agissait de comprendre comment les acteurs argumentaient les transformations qu'ils proposaient, ou au contraire contre-argumentaient par exemple l'idée que tel ou tel nouveau dispositif pouvait être vecteur de changement. Cela s'est traduit pratiquement dans nos questions par une obsession pour la contextualisation des arguments évoqués par les acteurs.

D'un point de vue pratique, l'idée a été d'obtenir des acteurs ce qu'ils retenaient du Grenelle, ce qui avait pour objectif de faire un inventaire des lignes narratives potentielles. Il s'agissait aussi d'essayer de saisir la manière dont ils en parlaient en contexte, et *a fortiori* les éléments de leurs argumentations, ce qui devait permettre de saisir les lignes narratives « en action » via un travail de décryptage sur les coalitions qui se faisaient ou se défaisaient. Cela s'est traduit par des questions sur les éléments mobilisés et le sens qui leur était donné, l'idée étant de comprendre en quoi les lignes narratives du Grenelle ont été intégrées, digérées ou bien rejetées par les pratiques des acteurs.

Plan

La thèse suit une décomposition en trois chapitres qui présentent les grandes étapes de l'analyse de l'infusion telle que nous l'avons définie.

Le premier chapitre décrit les lignes narratives produites lors de l'évènement « Grenelle » par une analyse de leur fabrique. Il revient pour cela sur le contexte politique qui a entouré son lancement et son déroulement.

Le second chapitre étudie les mécanismes de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier. Il analyse leur trajectoire lors de la construction de deux dispositifs : un outil d'évaluation des projets d'infrastructures de transport et la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement.

Le troisième chapitre analyse le changement dans la politique de développement autoroutier induit par l'infusion des lignes narratives du Grenelle. Il montre comment l'institutionnalisation de ces lignes narratives a participé à la reformulation des problèmes de cette politique et a recomposé les assemblages entre problèmes et solutions. Le premier temps de ce chapitre est dédié à une analyse de l'action des acteurs au niveau central. Un zoom sur deux projets est effectué dans un second temps afin d'illustrer comment certains projets ont été passés au crible du Grenelle, leur étude permettant également de mieux saisir le fonctionnement de la politique de développement routier et autoroutier dans son ensemble.

Cette thèse se conclut sur les apports de notre étude de l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur des autoroutes pour l'analyse des politiques publiques et l'étude de la question du changement.

Chapitre 1 : La fabrique narrative du Grenelle

Introduction

Tout au long de son déroulement, le Grenelle de l'Environnement a été érigé en véritable vecteur de changement pour le domaine de la protection de l'environnement en France. Décrit comme un « pacte de confiance fondé sur des objectifs précis et ambitieux »¹³⁵ dans les premiers documents publiés à son sujet, il a été l'objet d'un investissement politique important et a fortement attiré l'attention des médias et de multiples observateurs. Les mots employés par les acteurs sont particulièrement forts : dès la préparation du Grenelle, le Président de la République nouvellement élu annonçait dans une rhétorique volontariste que « le « Grenelle de l'environnement » ne [serait] pas un énième colloque pour constater urgence écologique et conclure qu'il faut agir »¹³⁶ ; dans le discours de clôture du Grenelle, là encore prononcé par Nicolas Sarkozy, les termes d'« événement sans précédent »¹³⁷ ou encore de « changement complet dans la logique de décision gouvernementale » étaient également employés pour le décrire. Pour les observateurs, les raisons invoquées pour expliquer cet engouement sont multiples : décrit comme une « révolution »¹³⁸, assimilé à un « processus démocratique totalement inédit », ou à une « novation politique »¹³⁹, les qualificatifs ne manquent pas pour décrire le Grenelle.

¹³⁵ Le Grenelle Environnement, Dossier de presse - Lancement du « Grenelle Environnement », Paris: Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement Durables, 6 juillet 2007.

¹³⁶ Sarkozy, N., Réunion préparatoire au « Grenelle de l'environnement » avec les associations écologistes. Intervention de Monsieur le Président de la République, Nicolas SARKOZY, Paris: Présidence de la République, 21 mai 2007.

¹³⁷ Sarkozy, 2007, *op. cit.*

¹³⁸ « Une révolution dans nos façons de penser et dans nos façons de décider. Une révolution dans nos comportements, dans nos politiques, dans nos objectifs et dans nos critères. » Dans Ibid.

¹³⁹ Boy, 2010, *op. cit.*

Cependant, ce qu'il a produit et les acteurs qui y ont participé suscitent des interrogations quant à sa capacité à produire du changement. En premier lieu et de manière très pragmatique, ce qui a été issu du Grenelle se résume à des rapports issus des différents groupes de travail mis en place, à des dossiers de presse, à des comptes-rendus et des discours officiels¹⁴⁰. Donc non seulement le statut de ses conclusions pose question d'un point de vue juridique ou encore politique, comme Daniel Boy l'a mis en évidence avec l'exemple des O.G.M. Mais c'est le cas aussi des interprétations de ces conclusions : ainsi pouvait-on lire différents bilans en demi-teinte du Grenelle, en l'absence par exemple de consensus sur des instruments de nature économique¹⁴¹, ou encore au regard de la faiblesse du chiffrage des mesures retenues¹⁴².

La seconde interrogation concerne le processus de concertation mis en place. Alors que la participation de certains acteurs au Grenelle apparaissait comme une difficulté à surmonter, en particulier les représentants des O.N.G. environnementales qui, dès le début, ont pu afficher certaines réticences¹⁴³, c'est surtout la non-représentation de certains autres acteurs qui pose questions. En particulier, l'absence des parlementaires et de représentants de l'administration des routes dans le processus, alors même que l'on connaît l'importance de ces acteurs dans le cadre de la politique de développement routier et autoroutier, suggère des difficultés quant à la mise en œuvre du Grenelle¹⁴⁴ au regard de leur adhésion ou non à ce qui a été énoncé. Pour ces raisons, le Grenelle pouvait être perçu au moment de sa conclusion seulement comme un « tigre de papier »¹⁴⁵ et un ensemble « touffu »¹⁴⁶ d'engagements, à savoir comme un évènement marquant et ambitieux, mais dont la capacité à transformer des politiques publiques était difficilement appréciable. Il apparaissait même surprenant que le Grenelle ait un impact.

¹⁴⁰ Comme celui du Président de la République du 25 octobre 2007. Sarkozy, 2007, *op. cit.*

¹⁴¹ Godard, 2008, *op. cit.*

¹⁴² Le choc du Grenelle est à venir, *Le Monde*, le 30 octobre 2007, *op. cit.*

¹⁴³ Boy, 2008, *op. cit.*

¹⁴⁴ Lascoumes, P., Leviers d'action et obstacles à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable, dans B. Denis (dir.), *Ibid.*, Paris: La documentation Française, 2008

¹⁴⁵ Godard, O., Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ?, dans B. Denis (dir.), *Ibid.*, Paris: La documentation Française, 2008, p.37.

¹⁴⁶ Denis (dir.), 2008, *op. cit.*

Pourtant, le Grenelle a conduit à l'abandon de plusieurs projets autoroutiers de grande envergure, et ainsi, a participé à un changement important dans la politique de développement routier et autoroutier en France. C'est ce paradoxe qui fonde la problématique de cette thèse et le recours à une analyse de l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier, et en particulier le besoin de comprendre les mécanismes du transfert d'un discours produit dans une scène politique vers l'administration en charge du développement routier et autoroutier.

La première hypothèse qui fonde cette analyse est donc que le Grenelle a été le lieu de la fabrique d'une ou plusieurs lignes narratives.

Ce premier chapitre repose sur cette hypothèse ainsi que sur une seconde, qui est quant à elle relative à l'étude des lignes narratives. Elle consiste à dire que pour saisir les lignes narratives produites lors du Grenelle il est nécessaire d'analyser leur fabrique. Une telle analyse permet d'étudier le déroulement du Grenelle en tant qu'évènement tout en focalisant sur les enjeux analytiques liés au concept de ligne narrative développé par Maarten Hajer¹⁴⁷ : elle aborde ce qui a été dit dans le Grenelle, sans se limiter à une analyse *ex post* des documents produits qui serait déconnectée du contexte de leur production et traite de la question des acteurs.

Comme nous l'avons déjà remarqué, l'une des particularités du Grenelle réside dans les acteurs amenés à s'exprimer dans ce cadre. Par exemple, alors que l'administration n'était pas impliquée, de nouveaux acteurs comme des représentants d'O.N.G. environnementales y ont participé. Etudier la fabrique des lignes narratives produites lors de l'évènement Grenelle permet de voir les acteurs qu'elles impliquent et les coalitions discursives qu'elles regroupent, à savoir des coalitions d'acteurs, pas nécessairement explicites ni pérennes, formées par l'adhésion à une ligne narrative.

Ce premier chapitre se limite à une analyse de l'évènement Grenelle. Il démarre avec sa naissance lors de la campagne des présidentielles de 2007 et fini avec les tables rondes conclusives d'octobre 2007. Il s'appuie sur un matériau recueilli en temps réel, composé des documents publiés lors du processus, d'articles de presse et d'entretiens semi-directifs menés au cours ou peu de temps après le Grenelle.

¹⁴⁷ Hajer, 1995b, *op. cit.*

Ce chapitre se décompose en trois parties. La première revient sur la naissance du Grenelle avec une description de son contexte politique. La seconde s'intéresse à la première phase du Grenelle, dite des « groupes de travail ». Elle met en lumière la production d'une ligne narrative dans ce cadre unissant tous les acteurs du groupe et décrit également la trajectoire de la proposition d'un moratoire autoroutier défendue par certains participants. La troisième partie se concentre sur la phase de négociation dites des « tables rondes » et montre que deux lignes narratives ont finalement été stabilisées lors du Grenelle. Elle revient non seulement sur la partie émergée de l'iceberg, à savoir les séances plénières du 24 et du 25 octobre 2007, mais également sur la préparation de cet évènement. Ce chapitre conclut sur les lignes narratives et les coalitions discursives construites lors du Grenelle, préalable essentiel à une étude de son infusion dans le secteur du développement routier et autoroutier.

1. Premiers jalons : le Grenelle vers un moratoire autoroutier ?

Promis lors de la campagne présidentielle de 2007 par le candidat Nicolas Sarkozy, le « Grenelle de l'Environnement » a été érigé en un événement sans précédent pour les politiques environnementales en France par ses organisateurs. En tant que tel, il a constitué un événement politique majeur de l'année 2007 en étant l'objet d'un investissement important notamment de la part de nombreux membres du gouvernement et du Président de la République lui-même.

L'une des particularités mises en avant par ses organisateurs pour justifier son caractère inédit était le processus de concertation mis en œuvre dans ce cadre et en particulier le principe d'une « gouvernance à cinq » et la participation de « nouveaux acteurs » à la décision publique, à savoir des représentants des O.N.G. environnementales.

L'objet de cette première partie est de présenter le contexte politique particulier qui a entouré le Grenelle de l'Environnement afin de saisir, dans les parties suivantes, comment ce contexte a influencé le déroulement des discussions. Elle revient également dans un troisième temps sur une proposition marquante des représentants des O.N.G. dans le cadre du Grenelle au sujet des autoroutes, à savoir l'instauration d'un moratoire, montrant ainsi que la question du développement routier et autoroutier en France consistait un risque de mise à mal l'image consensuelle du Grenelle voulue par ses organisateurs.

1.1. Un évènement politique

Le Grenelle de l'Environnement a été érigé en évènement politique majeur depuis sa naissance, de par la rhétorique que les acteurs emploient à son sujet et l'investissement politique dont il a été l'objet. L'emploi du terme « Grenelle », en référence à la négociation sociale de mai 1968 ayant donné lieu aux « accords de Grenelle », participe également en soit à donner de l'importance à l'évènement. Il en va de même pour le contexte politique qui a rythmé son déroulement.

Le Grenelle de l'Environnement trouve ses sources dans la campagne des présidentielles de 2007. Souvent décrit comme un engagement électoral du candidat Nicolas Sarkozy en réponse à la sollicitation du collectif d'associations environnementales « Alliance pour la planète », dont Nicolas Hulot était le porte-parole, l'histoire ne semble pas avoir retenu la genèse plutôt chaotique de l'idée d'un Grenelle de l'Environnement, qui est bien décrite dans l'ouvrage de Denis Barbet¹⁴⁸. L'organisation d'un « Grenelle » ou d'« états généraux » de l'Environnement ne faisait en effet pas partie du « Pacte Ecologique »¹⁴⁹ initialement promu et diffusé à la destination du public par la Fondation Nicolas Hulot. C'est seulement à partir du 31 janvier 2007, date de la signature officielle du « Pacte écologique » par les principaux candidats à la présidentielle, réalisée sous l'égide du médiatique présentateur de l'émission télévisée « Ushuaïa », que l'idée d'un « Grenelle » sur les questions environnementale a commencé à faire son chemin. Un discours avait été prévu pour cette occasion dans lequel le candidat Nicolas Sarkozy prévoyait d'énoncer cette proposition. Elle n'aura finalement pas directement été annoncée à ce moment là, mais seulement relayée par les médias à partir du texte qui leur avait été transmis en amont de l'intervention de Nicolas Sarkozy¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Barbet, D., Grenelle : Histoire politique d'un mot, Rennes: Presses universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 2009, 280 p.

¹⁴⁹ Hulot, N., Fondation Nicolas Hulot Pour La Nature Et L'homme et Comité De Veille Écologique, Pour un pacte écologique: Calmann-Lévy, 2006.

¹⁵⁰ Ce que l'on retrouve par exemple dans : NI, L'effet Hulot ne faiblit pas sur les candidats, *La Tribune*, le 1 février 2007.

La proposition d'un « Grenelle » sur les questions environnementales semble avoir commencé à être véritablement employé par le candidat Nicolas Sarkozy à partir du 31 mars 2007, devant les représentants d'une dizaine d'O.N.G. environnementales qui avaient noté le programme écologique des principaux candidats. Alors que la note qui lui avait été décernée était de 8,5/20, tandis que Ségolène Royale obtenait par opposition la note de 16, cette rencontre avait été l'occasion pour le candidat de « lancer »¹⁵¹ l'idée d'organiser, en partenariat avec les O.N.G., un « Grenelle de l'Environnement » s'il était élu. Par la suite, quelques articles de presse ont témoigné de certaines hésitations quant au choix du nom permettant de désigner l'évènement. Ainsi, avant que l'appellation « Grenelle de l'Environnement » ne se soit stabilisée, ont pu être évoqués dans la presse¹⁵² un « Grenelle du Développement Durable »¹⁵³, un « Grenelle sur l'environnement »¹⁵⁴ ou encore un « Grenelle de l'Ecologie »¹⁵⁵. Les mots utilisés ne serait-ce que pour désigner cet évènement semble avoir revêtu une importance toute particulière.

Outre sa naissance, le déroulement du Grenelle a également été un évènement marqué par une présence importante du politique.

Depuis la présidentielle de 2007, le Grenelle et la question du changement climatique connaissent un investissement politique et médiatique important : d'un côté, un Grenelle de l'Environnement correspondait à un engagement de la campagne présidentielle du candidat qui venait d'être élu et dont le programme avait été plutôt mal noté par différentes O.N.G. environnementales ; de l'autre, le changement climatique était un enjeu largement mis en avant dans le Pacte Ecologique¹⁵⁶ de Nicolas Hulot et de l'Alliance pour la Planète au même moment.

¹⁵¹ Barotte, N., J-20 Le jour où il a de nouveau été question d'environnement, *Le Figaro*, le 2 avril 2007.

¹⁵² Voir Barbet, 2009, *op. cit.*

¹⁵³ L'effet Hulot ne faiblit pas sur les candidats, *La Tribune*, le 1 février 2007, *op. cit.*

¹⁵⁴ Cornudet, C., Royal et Sarkozy à l'heure des ajustements programmatiques, *Les Echos*, le 2 avril 2007.

¹⁵⁵ Bommelaer, C., Hulot ne donne aucune consigne de vote, *Le Figaro*, le 16 avril 2007.

¹⁵⁶ Hulot, Fondation Nicolas Hulot Pour La Nature Et L'homme et Comité De Veille Écologique, 2006, *op. cit.*

L'investissement fort du politique dans le processus se retrouve ainsi dès lancement du Grenelle et tout au long de son déroulement. Très tôt, il a fait l'objet d'une réunion de travail de Nicolas Sarkozy à l'Elysée en mai 2007¹⁵⁷. Etaient réunis pour discuter des modalités de l'organisation de la concertation les représentants des O.N.G. – dont Nicolas Hulot –, le Président de la République nouvellement élu et le nouveau Ministre de l'Ecologie de l'époque Alain Juppé. A l'issue de cette rencontre, un certain nombre d'« axes prioritaires »¹⁵⁸ pour le Grenelle de l'Environnement ont été annoncés, au premier rang desquels « la lutte contre le changement climatique ». Ces axes préfiguraient des groupes de travail qui allaient être mis en place. Ils ont finalement été officialisés le 6 juillet 2007, après la nomination de Jean-Louis Borloo au ministère de l'Ecologie à la suite de la démission d'Alain Juppé de son poste de Ministre d'Etat, battu lors des élections législatives de 2007. Dès lors, un important dispositif de communication a été mis en place par le gouvernement et des événements marquants ont été organisés : nous pouvons citer la présence lors du discours de clôture par Nicolas Sarkozy de l'ancien Prix Nobel de la paix Al Gore et du Président de la Commission Européenne José Manuel Baroso.

Cet investissement politique fort se retrouve dans les termes utilisés pour caractériser le changement associé au Grenelle. Deux interventions l'illustrent : la première provient du discours de clôture du Grenelle par Nicolas Sarkozy ; la seconde est tirée d'une interview du Ministre de l'Ecologie Jean-Louis Borloo sur France 3 au soir des tables rondes du Grenelle :

« Deuxième principe, nous allons renverser la charge de la preuve. [...] Les décisions dites non écologiques devront être motivées et justifiées comme ultime et dernier recours. C'est une révolution dans la méthode de gouvernance de notre pays totale et nous allons appliquer immédiatement ce principe à la politique des transports. Le Grenelle propose une rupture et bien, je propose de la faire mienne. La priorité ne sera plus au rattrapage routier mais au rattrapage des autres modes de transports. »¹⁵⁹

¹⁵⁷ NI, Sarkozy consacre à l'écologie sa première réunion de travail à l'Elysée, *Agence France Presse*, le 21 mai 2007.

¹⁵⁸ NI, "Grenelle de l'environnement" la seconde quinzaine d'octobre au plus tard (Juppé), *Agence France Presse*, le 21 mai 2007.

¹⁵⁹ Sarkozy, 2007, *op. cit.*

« Tous les grands sujets ont été abordés et on a changé de stratégie. On a changé de stratégie pour les transports [...] ; Sur l'habitat [...]. Bref, c'est une vraie évolution. »¹⁶⁰

Le premier extrait permet de voir en quel termes le Grenelle a été qualifié dans le discours de clôture du Président de la République. Une référence y était faite à un principe, celui du « renversement de la charge de la preuve », articulant décisions publiques et prise en compte de l'environnement. Qualifié par ailleurs dans certains médias de « nouvelle philosophie présidentielle »¹⁶¹, il faisait également figure dans cet extrait de « révolution dans la méthode de gouvernance » de la France. L'extrait se termine sur l'évocation du cas de la politique des transports, avec l'association du Grenelle à une « rupture » et à un changement de « priorité », au détriment notamment du mode routier. Les implications du Grenelle sur les transports sont également évoquées dans le second extrait, où le terme de « stratégie » était utilisé. De par l'usage des termes de « stratégie », « philosophie », « rupture », « révolution », le Grenelle a été décrit comme un changement très profond, ce qui lui conférerait une importance toute particulière.

Au regard de la couverture médiatique qu'il a connu, notamment entre septembre et novembre 2007, le Grenelle de l'Environnement a finalement constitué un événement politico-médiatiques important. Les termes employés pour le décrire, lui donner corps et le désigner l'ont même érigés un événement majeur de l'histoire de l'action publique environnementale et comme un vecteur de changement important, notamment pour les transports et en particulier pour le développement routier et autoroutier.

¹⁶⁰ 19.20 - Edition Nationale - Plateau invité : Jean Louis Borloo, *France 3*, le 25 octobre 2007.

¹⁶¹ 19.20 - Edition Nationale - Reportage : Conclusions du Grenelle de l'environnement, *France 3*, le 25 octobre 2007.

1.2. *La gouvernance « à cinq »*

Au regard de l'implication forte du politique dans le Grenelle, le bon déroulement du processus de concertation a constitué un enjeu important, d'autant plus que le Grenelle était présenté comme un modèle en la matière.

Dès son lancement officiel, le Grenelle a été décrit comme « un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations »¹⁶². Cette formulation, qui fait référence aux cinq « collèges » de représentants participant au Grenelle, a été ensuite filée jusqu'à la fin du processus. Elle permettait notamment de souligner le caractère inédit¹⁶³ du Grenelle en tant que processus démocratique. D'un autre côté, en insistant sur les notions de partage et d'adhésion¹⁶⁴, l'accent pouvait être mis sur la réussite du processus, et ce, malgré le fait que la pluralité d'acteurs amenés à élaborer ensemble des propositions et à négocier était présentée par les organisateurs du Grenelle comme une des plus grandes difficultés qu'il a fallu surmonter. A titre d'exemple, le dossier de presse, qui faisait office de point à mi-parcours, évoquait que les protagonistes avaient réussi, « pour la première fois », à sortir « de l'anathème et de l'invective pour instaurer un dialogue à la fois franc et constructif », en jouant « le jeu du débat, de la confrontation d'idées, de la négociation pour proposer des actions concrètes »¹⁶⁵. Pour continuer, dans un extrait tiré du journal *Libération* du 28 septembre 2007¹⁶⁶, un constat élogieux était dressé du fonctionnement de cette phase des groupes de travail. La capacité de la pluralité des acteurs présents autour de la même table à travailler de concert était présentée comme une démonstration que cette méthode de travail avait fonctionné, faisant de cette « figure politique inédite » et de cet « OVNI institutionnel » un dispositif exportable à d'autres sujets et d'autres pays.

Dans ce contexte et en raison de l'investissement important du politique dans le processus, tout désaccord dans le cadre du Grenelle semblait presque impossible. La

¹⁶² Le Grenelle Environnement, 6 juillet 2007, *op. cit.*

¹⁶³ Comme en témoigne l'usage à plusieurs reprises des termes « pour la première fois », dans Le Grenelle Environnement, Dossier de presse - Point d'étape - Remise des propositions des groupes de travail et lancement de la phase de consultation, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 27 septembre 2007.

¹⁶⁴ Sarkozy, 2007, *op. cit.*

¹⁶⁵ Le Grenelle Environnement, le 27 septembre 2007, *op. cit.*

¹⁶⁶ "Un gouvernement attendu au tournant", le 28 septembre 2007, *op. cit., Libération.*

rhétorique employée par les acteurs amenés à s'exprimer mettait ainsi largement l'accent sur la recherche du consensus. Lors de son lancement très médiatisé, l'objectif affiché par le Ministre d'Etat pour les groupes de travail était de participer à la construction d'un « plan d'action de 15 à 20 mesures concrètes et quantifiables recueillant un accord le plus large possible des participants »¹⁶⁷. Le bon déroulement de la concertation mise en œuvre constituait ainsi un enjeu politique pour ses organisateurs, certains articles de presse suggérant même un enjeu politique pour Jean-Louis Borloo lui-même¹⁶⁸. Nous pouvons citer deux articles publiés à l'issue de la conférence de presse venant conclure la phase des groupes de travail :

« « Pour le moment, il n'y a aucun blocage total sur aucun sujet, ni de la part de l'Alliance, ni de la part du Medef », se réjouit pourtant Jean Jouzel, qui préside le groupe de travail Climat et salue le travail « intéressant et constructif » qui s'y bâtit. »¹⁶⁹

« En présentant succinctement ces mesures devant la presse, le président du groupe "climat", Jean Jouzel, a souligné qu'elles avaient toutes été approuvées à l'unanimité ou au moins à la majorité des participants. »¹⁷⁰

C'est ici l'un des co-présidents du groupe de travail 1 du Grenelle qui évoquait son déroulement. La négation d'un « blocage total » et le recours au terme d'« unanimité » présente un processus certes difficile, mais fonctionnant bien. Quant à l'usage de l'adjectif « constructif », il s'agit d'un qualificatif souvent employé dans les documents

¹⁶⁷ Le Grenelle Environnement, 6 juillet 2007, *op. cit.*

¹⁶⁸ Plusieurs articles peuvent être cités à ce titre : Guiral, A., et Launay, G., Jean-Louis Borloo joue gros sur le vert, *Libération*, le 28 septembre 2007 ; Jakubyszyn, C., Jean-Louis Borloo n'a plus le blues, *Le Monde*, le 26 septembre 2007 ; Bommelaer, C., et Court, M., Jean-Louis Borloo, la méthode durable, *Le Figaro*, le 25 août 2007.

¹⁶⁹ Chichizola, J., et De Malet, C., OGM, pesticides, fiscalité et nucléaire : les sujets de discorde ne manquent pas, *Le Figaro*, le 17 septembre 2007.

¹⁷⁰ Dunand, C., Grenelle de l'environnement : un groupe de travail propose de réduire la vitesse automobile maximale autorisée, *Les Echos.Fr*, le 27 septembre 2007.

du Grenelle, mais également dans la presse, pour qualifier le dialogue¹⁷¹ instauré lors de la concertation ou encore l'attitude des participants¹⁷².

Cette recherche du consensus a eu des conséquences sur le déroulement des discussions. On pouvait sentir que, dans le cadre de cette gouvernance « à cinq » assez inédite, un intérêt tout particulier était accordé aux « nouveaux acteurs » et plus particulièrement aux représentants des O.N.G. environnementales. Ainsi, dès le début, leur participation apparaissait comme un enjeu pour les organisateurs du Grenelle, alors que les O.N.G. affichaient des réticences vis-à-vis des procédures de nomination des participants, notamment en raison du choix des O.N.G.¹⁷³ représentées, et également certaines « craintes de se compromettre »¹⁷⁴.

¹⁷¹ Voir par exemple : Le Grenelle Environnement, le 27 septembre 2007, *op. cit.* ; Janin, R., Le Grenelle de l'environnement avance, *La Tribune*, le 28 août 2007 ; NI, Grenelle local pour des idées concrètes Des discussions animées, sereines et constructives, jamais agressives, *Midi Libre*, le 24 octobre 2007.

¹⁷² Voir : Fache, A., « Inquiets mais constructifs ». Entretien Arnaud Gossement, Porte-parole de France Nature Environnement, *L'Humanité*, le 27 septembre 2007 ; NI, Grenelle: "Mes espoirs sont intacts, mes exigences aussi" (Nicolas Hulot), *Agence France Presse*, le 19 octobre 2007.

¹⁷³ Boy, 2008, *op. cit.*

¹⁷⁴ Boy, 2010, *op. cit.*

1.3. Un « moratoire » et un motif de fâcherie

Les caractéristiques du Grenelle qui viennent d'être décrites, à savoir la « gouvernance à cinq », la présence importante du politique et la volonté affichée d'obtenir un consensus, fixent un cadre particulier pour les discussions qui ont eu lieu, et en particulier pour celles relatives au développement routier et autoroutier, d'autant plus que les enjeux environnementaux constituent une porte d'entrée synonyme de contraintes pour les transports routiers. Abordés dans le cadre des réflexions relatives à la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise de l'énergie, les transports ont été associés tout au long du Grenelle à un secteur hautement émetteur de gaz à effet de serre. Ils ont ainsi souvent été considérés, et en particulier les transports routiers, comme « particulièrement visés »¹⁷⁵.

De ce fait, très tôt dans la genèse du Grenelle, la question du développement routier et autoroutier est apparue comme un enjeu risquant de mettre à mal son image consensuelle. Les premiers témoins en ont été des articles de presse publiés à la suite de la première réunion qui s'est tenue à l'Elysée en mai 2007 avec les représentants des O.N.G. environnementales, dans lesquels les autoroutes étaient qualifiées de sujet « très polémique »¹⁷⁶ ou encore de possible « motif de fâcherie »¹⁷⁷ entre les parties-prenantes.

Le point d'achoppement s'établissait autour de l'idée d'un moratoire autoroutier qui était une proposition particulièrement défendue par les représentants des O.N.G. environnementales. A titre d'exemple, dès le lancement des groupes de travail, une O.N.G. publiait sur son site internet et par voie de presse¹⁷⁸ la plateforme de propositions qu'elle souhaitait défendre durant le Grenelle, parmi lesquelles un gel des projets autoroutiers :

¹⁷⁵ NI, Grenelle de l'environnement : la révolution verte en marche, *Le Progrès*, le 28 septembre 2007.

¹⁷⁶ Janin, R., Ecologie ; Un contrat sur cinq ans pour l'environnement se profile, *La Tribune*, le 22 mai 2007.

¹⁷⁷ Sarkozy consacre à l'écologie sa première réunion de travail à l'Elysée, *Agence France Presse*, 21 mai 2007, *op. cit.*

¹⁷⁸ N I, Grenelle: FNE pour un triple moratoire sur les OGM, le nucléaire et les autoroutes, *Agence France Presse*, le 23 juillet 2007.

« Groupe 1 : Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie.

Mesure 1 : Construire enfin, pour la France, une politique des transports réellement soutenable [...]

Traduction opérationnelle de la mesure

1. Suspendre les projets autoroutiers/routiers et les projets d'aéroports afin de permettre la définition d'une politique globale, cohérente et soutenable des transports appuyée sur un choix rationnel des investissements - ce qui suppose un changement radical de paradigme [...]

Calendrier de la mise en œuvre

L'arrêt des projets autoroutiers/routiers et aéroports : fin 2007. »¹⁷⁹

Dans cet extrait tiré des propositions de la fédération France Nature Environnement sur le thème de la lutte contre le changement climatique, une politique des transports « soutenable » est présentée comme un objectif à atteindre. L'usage de l'expression « changement radical de paradigme » indique, de plus, un constat sur la politique des transports, c'est-à-dire que la priorité des investissements était, selon eux, jusqu'alors portée sur les infrastructures autoroutières. La place du développement routier et autoroutier dans la politique des transports était donc présentée comme l'un des problèmes pour lequel le moratoire autoroutier apparaissait comme une solution aux enjeux de limitation des émissions de gaz à effet de serre.

Cette proposition d'un moratoire autoroutier a été également défendue par l'ensemble des organisations membres de l'« Alliance pour la Planète », et par voie de conséquences, par l'ensemble des O.N.G. représentées dans le cadre du Grenelle¹⁸⁰. Au regard des enjeux politiques du Grenelle et de la présence très médiatisée de ces « nouveaux acteurs » dans le processus, on comprend que le traitement de la question des autoroutes devait revêtir une importance toute particulière.

¹⁷⁹ France Nature Environnement, *Grenelle de l'Environnement. Notre cahier de propositions*, Paris: Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, 22 juillet 2007.

¹⁸⁰ De Malet, C., Le Grenelle de l'environnement sur les rails, *Le Figaro*, le 7 juillet 2007

Le fait que les acteurs participant au Grenelle aient eu à concilier l'énonciation de la qualité de la concertation qui a eu lieu, à l'expression d'un désaccord marqué sur la question du développement autoroutier, prête à penser que le choix des mots employés a constitué un enjeu important. On retrouve cette idée dans l'exemple de la rencontre qui s'est tenue à l'Elysée en mai 2007 que nous avons déjà mentionnée. Outre l'organisation du Grenelle, cette rencontre aurait également été l'occasion de discussions sur certains sujets comme celui des O.G.M ou encore des autoroutes. Pour ces deux questions, le principe que « aucune décision lourde ne [soit] prise »¹⁸¹ par le gouvernement d'ici au Grenelle de l'environnement a été affiché à l'issue de cette rencontre.

Dans le même temps, Nicolas Hulot prenait le soin d'insister auprès de la presse sur le fait que ces sujets avaient été abordés « sans dogmatisme »¹⁸², dans une « grande écoute réciproque »¹⁸³ et en mettant de côté les « petits préjugés »¹⁸⁴. Tout cela sans que le terme de « moratoire » ne soit évoqué dans les diverses interviews qui ont été faites à cette occasion. Toutes ces précautions oratoires ont constitué selon nous une illustration des contraintes induites par le cadre particulier du Grenelle sur les discussions qui ont eu lieu, notamment au moment des groupes de travail.

¹⁸¹ N I, Nicolas Hulot satisfait des préparatifs du "Grenelle de l'environnement", *Le Monde.Fr*, le 22 mai 2007.

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ NI, Nicolas Hulot à l'Elysée: "enfin on met de côté nos petits préjugés", *Agence France Presse*, le 21 mai 2007.

¹⁸⁴ Ibid.

2. Les groupes de travail

Si le Grenelle de l'Environnement est souvent présenté comme un dispositif de concertation innovant, c'est particulièrement au regard de la phase des « groupes de travail »¹⁸⁵ qui a été mise en place. Six thèmes y ont été abordés, la question des transports ayant été traitée dans le groupe intitulé « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie »¹⁸⁶. Cette séquence, qui s'est déroulée du 6 juillet au 27 septembre 2007, a clairement permis aux organisateurs du Grenelle de justifier son caractère exceptionnel grâce au modèle de concertation mis en place¹⁸⁷. C'est tout d'abord la pluralité des participants et l'organisation en cinq collèges – « Etat », « collectivités locales », « employeurs », « salariés » et « O.N.G. » – qui a justifié ce caractère innovant, avec en particulier la présence des représentants d'O.N.G. environnementale. La posture adoptée par « l'Etat » et le choix des représentants de ce collège ont constitué un autre argument permettant de faire du Grenelle une concertation modèle, un peu comme si l'absence de l'administration était un gage de la bonne tenue de la concertation et un moyen de s'affranchir de la prégnance du quotidien ou d'une certaine forme de dogmatisme.

¹⁸⁵ Et ceci dans des travaux universitaires, voir par exemple Boy, 2010, *op. cit.* ; dans la presse – y compris d'opposition – au moment du déroulement du Grenelle, voir par exemple "Un gouvernement attendu au tournant", le 28 septembre 2007, *op. cit., Libération* ; Ou encore dans les documents du Grenelle eux-mêmes, voir par exemple Le Grenelle Environnement, le 27 septembre 2007, *op. cit.*

¹⁸⁶ Les autres groupes sont : « Préserver la biodiversité et les ressources naturelles » ; « Instaurer un environnement respectueux de la santé » ; « Adopter des modes de production et de consommation durables : agriculture, pêche, agroalimentaire, distribution, forêts et usages durables des territoires » ; « Construire une démocratie écologique : institutions et gouvernance » ; « Promouvoir des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi ». Voir Le Grenelle Environnement, 6 juillet 2007, *op. cit.* ; Le Grenelle Environnement, le 27 septembre 2007, *op. cit.*

¹⁸⁷ Le Grenelle Environnement, 6 juillet 2007, *op. cit.*

Ce mode de concertation particulier mis en place dans les groupes de travail du Grenelle a été l'objet de nombreuses interrogations quant à sa capacité à produire un changement¹⁸⁸, en raison de son fonctionnement et de l'absence de certains acteurs clés comme l'administration ou les parlementaires dans le cadre du processus. Quand l'on ajoute à ce tableau la présence marquée du politique dans le cadre du Grenelle et l'enjeu que la question des autoroutes pouvait représenter pour son bon déroulement, on comprend l'importance de s'intéresser non seulement aux productions du groupe, mais aussi au contexte leur énonciation pour saisir les lignes narratives produites lors du Grenelle.

Dans la perspective générale de ce chapitre visant à saisir les lignes narratives produites lors du Grenelle, cette partie s'intéresse spécifiquement aux groupes de travail. Elle décrit tout d'abord le fonctionnement du groupe de travail, ses acteurs, ses règles. Elle focalise ensuite sur les discussions qui ont eu lieu et montrant l'émergence d'une ligne narrative portée par l'ensemble des acteurs du groupe. Elle revient enfin sur le traitement médiatique de cette phase du Grenelle avec pour ambition d'appréhender la manière dont les récits produits dans le cadre de ce groupe de travail faisaient sens à l'extérieur.

¹⁸⁸ Lascoumes, 2008, *op. cit.*

2.1. *Les acteurs et les règles*

Abordé dans le cadre du groupe de travail n°1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie »¹⁸⁹, le thème « transports et déplacements » a constitué l'un des trois « ateliers » du groupe. Les transports y ont été associés – comme tout au long du processus Grenelle – à un secteur émetteur hautement émetteur de gaz à effet de serre. Ils ont ainsi souvent été désignés comme particulièrement visés par les mesures du Grenelle, et surtout les transports routiers.

Alors même que les autoroutes pouvaient constituer un point d'achoppement possible, la phase des groupes de travail a finalement été présentée comme un exemple de concertation réussie entre des acteurs qui n'avaient pourtant pas l'habitude de travailler ensemble. Différents acteurs ont avancé des raisons à cette réussite, parmi lesquelles, le rôle particulier que « l'État »¹⁹⁰ a occupé, ainsi que le « bon esprit »¹⁹¹ dans lequel se sont déroulées les discussions. Il s'agit là de deux éléments qui permettent de comprendre le fonctionnement de ce groupe de travail et la façon dont a été abordée la question des autoroutes dans ce cadre.

Au sujet du rôle de l'État, il est à noter que, comme pour les autres acteurs, les représentants de l'État étaient regroupés au sein de l'un des cinq collèges représentés. Pour le groupe de travail n°1, cela représente cinq acteurs sur soixante, ce qui est une proportion assez classique¹⁹² par rapport aux autres groupes du Grenelle. Parmi les représentants, un seul évoluait dans le secteur des transports, en tant que président de section Conseil Général des Ponts et Chaussées. Des fonctionnaires étaient en outre présents à des fonctions de rapporteur et le rapporteur adjoint, parmi lesquels un membre du Conseil d'Analyse Stratégique en charge de questions de transports. Les fonctions de président et vice-président étaient quant à elles dévolues à des personnalités extérieures, comme le climatologue et membre du GIEC Jean Jouzel.

¹⁸⁹ Le Grenelle Environnement, 6 juillet 2007, *op. cit.*

¹⁹⁰ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, fait à Lyon, le 18 novembre 2009.

¹⁹¹ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

¹⁹² En référence aux observations faites dans Boy, 2010, *op. cit.*

Cette place particulière de l'État au sein du groupe de travail n'est cependant pas mobilisée en soit pour expliquer la « petite révolution démocratique »¹⁹³ du Grenelle. C'est même plutôt le contraire, la présence de fonctionnaires à des postes-clés de rapporteur ou rapporteur adjoint étant parfois évoquées pour étayer l'idée d'une certaine mainmise de l'État sur les discussions¹⁹⁴. Quant à savoir ce sur quoi les acteurs s'appuyaient pour étayer l'idée du bon fonctionnement de ce groupe de travail, différents entretiens menés auprès d'acteurs ayant participé au groupe renvoyaient plutôt à la posture surprenante des acteurs de l'Etat pendant les discussions :

« L'État avait 2 rôles dans ces ateliers : il avait le rôle d'organisateur et il avait le rôle de point de référence, non pas de ce qu'il fallait penser, mais de ce qui existait. Ça nous a un petit peu surpris : l'État n'intervenait pas en nous donnant ses positions. [...] Comme nous étions toujours habitués à ce que l'État donne une position, quitte à ce qu'on fasse un peu de rentre-dedans, on se retournait vers les gens qui représentaient l'État qui nous disait : mais nous on a rien dire. »¹⁹⁵

De manière assez inhabituelle pour l'acteur interrogé ici, représentant d'une O.N.G. dans le cadre du Grenelle, il apparaît que les acteurs de l'État se cantonnaient un rôle de facilitateur des discussions, sans être porteur de solutions et sans avoir non plus pour rôle de trancher les débats.

En ce qui concerne la seconde idée, à savoir le fait que les discussions du groupe se sont déroulées dans un « bon esprit », nous avons retrouvé dans des entretiens et des articles de presse qui ont décrit le déroulement de ce groupe de travail, à la fois des références à l'ambiance constructive des réunions, mais aussi au fait que les acteurs ont tous bien respecté les « règles ». Plus que l'ambiance de ce groupe de travail, c'est bien cette idée de règle qui semble particulièrement intéressante d'explorer ici.

¹⁹³ Pourquery, D., Grenelle oblige, *Libération*, le 28 septembre 2007.

¹⁹⁴ Boy, 2010, *op. cit.*

¹⁹⁵ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

On peut citer au sujet de la notion de « règle » les travaux de Philippe Lamothe et notamment un article de 2006¹⁹⁶ de la Revue Française de Science Politique. Il y présente l'idée que les discussions inhérentes à un processus de changement – dans le cas qu'il présente la réforme de la retraite de 2003 – sont régies par un certain nombre de règles dépendantes des lieux de discussion et des arguments mobilisés par les acteurs. Il nomme « espace de discussion » l'ensemble des arguments et des règles de ces discussions.

En suivant cette idée, on peut mettre en lumière à partir de plusieurs extraits d'entretiens que l'espace de discussion du groupe de travail n°1 du Grenelle était régi par deux règles. La première est relative aux objectifs du groupe :

« On parlait de transports dans le cadre des émissions de CO2. »¹⁹⁷

« [...] Alors, premier élément et je crois que c'était un point important et qui était très bien animé par le ministère qui était de nous recadrer en nous donnant, et ça c'était valable pour les autres groupes aussi, quels étaient les objectifs généraux que chaque groupe devait avoir en tête. Le groupe « climat », ce n'est pas compliqué. [...] Dès le début c'était « réduction des gaz à effet de serre. » »¹⁹⁸

Dans ces deux extraits réalisés auprès d'un acteur du collège Etat et d'un acteur du collège O.N.G., il est possible de voir que l'atelier sur les transports au sein du groupe n°1 « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser l'énergie » avait pour objet la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il s'agissait là du problème que les mesures proposées par les acteurs devaient résoudre. Un objectif chiffré était donné – moins 20% à l'horizon 2020 – et il n'était visiblement pas contesté. Au regard de ces extraits, ce cadre apparaît comme une première règle des discussions du groupe. Le travail de recadrage du travail des groupes autour de ces objectifs illustre quant à lui le rôle d'animateur des acteurs de l'Etat qui a déjà été évoqué.

La seconde règle est relative au déroulement des discussions :

¹⁹⁶ Lamothe, P., Comprendre le changement comme un processus de discussion. L'exemple de la réforme des retraites 2003, *Revue française de science politique*, vol. 56 (n° 4), 2006, pp. 593-618.

¹⁹⁷ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

¹⁹⁸ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

« Donc les règles du jeu, c'était de dire : vous partez avec un nombre d'objectifs, vous devez vous mettre d'accord sur des propositions consensuelles. Je résume : ce n'est pas la peine de commencer à vous battre entre vous sur des solutions si vous savez qui en a un qui est pour et les autres totalement contre. La mission nous a été donnée de trouver [...] des positions que l'on savait pouvoir défendre très rapidement en commun. »¹⁹⁹

« Mais en tout cas dans le groupe climat, on n'était pas toujours d'accord, on a même eu quelques oppositions assez vives... [...] finalement, je crois qu'on peut dire, vous le voyez en lisant le rapport, que la plupart des mesures qu'on a ou préconisé ou au contraire qu'on a cité, certaines avec plus de force que d'autres, font l'objet d'un consensus. Et s'il n'y a pas consensus, c'est marqué. Et ce sont des oppositions je dirais relativement isolée si j'ose dire. »²⁰⁰

Dans le premier extrait d'entretien, la démarche de travail adopté par les acteurs compte le « consensus » comme l'un des mots d'ordre. Les propositions émanant du groupe de travail apparaissent comme le fruit d'un travail collectif que les acteurs à « défendre en commun ». Le second extrait constitue quant à lui un avis *a posteriori* sur le fonctionnement du groupe. Il montre que, malgré « quelques » oppositions – l'entretien nous révélant qu'elles portaient essentiellement sur l'éco-redevance poids lourds, et non sur la question des infrastructures de transport – le groupe a formulé un ensemble de propositions qualifiées de consensuelles, celle ne faisant pas l'objet d'un consensus – comme le moratoire sur les autoroutes – étant seulement consignées dans le rapport comme proposition non consensuelle. Les règles de l'espace de discussion devaient donc conduire à la production d'un rapport se voulant à la fois porteur d'un discours commun, tout en affichant certaines disparités entre les acteurs au sein du groupe.

Cette règle de partage et portage en commun des propositions, et de non-discussion sur les sujets les plus polémiques, a joué sur les arguments mobilisés pendant les discussions et en particulier sur le sujet du moratoire autoroutier :

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

« Interviewé : Elles [les O.N.G.] ont plutôt, pour les extrémistes, deux d'entre elles, dit : « moratoire ». Et pour les autres... Je dirais qu'elles n'ont pas... qu'elles ne sont pas rentrées dans ce jeu là [...].

F.C. : Et comment ça s'est passé avec ces associations qui ont proposé un moratoire pour les autoroutes ?

Interviewé : Ca s'est bien passé. On a dit : on écrit ce que vous demandez, ça ne fait pas consensus au sein du groupe... on passe à la question suivante. Si vous voulez et... elles n'ont pas insisté. [...] Il n'y avait pas consensus sur le fait de dire : on ne fait plus du tout de routes et d'autoroutes... c'est pas raisonnable. Et donc, elles n'ont pas insisté là-dessus, à ce stade, au sein du groupe. »²⁰¹

« Quelque part... Nous, on avait p... À l'époque, nous même ça nous semblait une demande tellement carrée de dire « on ne veut plus d'autoroutes » que l'on ne l'avait formulée. »²⁰²

La question du moratoire sur les autoroutes s'avère avoir été évacuée rapidement lors des discussions du groupe en raison de ces règles du jeu et notamment du fait que les propositions devaient faire l'objet d'un large consensus. Il apparaît de plus selon le second protagoniste cité ici que les acteurs « se connaissaient » et « connaissaient pratiquement tous les positions des uns et des autres », ce qui leur avait permis d'aboutir rapidement à des positions « imparfaites mais consensuelles » qu'ils pouvaient pratiquement tous accepter. En étant jugé « pas raisonnable » par certains acteurs, dont le premier cité ci-dessus, le moratoire a été noté dans le rapport du groupe comme une proposition non consensuelle qui n'a donc pas été défendue. Au regard du second extrait, on peut également comprendre comment les règles de discussions du groupe ont conduit à évacuer la question du moratoire, cet abandon pouvant être compris comme une forme d'« autocensure » de la part des acteurs des O.N.G. n'allant pas jusqu'à formuler cette proposition.

Finalement, au regard des règles que nous venons d'évoquer, la rhétorique du succès du Grenelle, fondée sur le consensus qu'il a obtenu s'avère être moins surprenante. Le consensus autour des propositions à formuler dans le cadre du groupe

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

de travail n°1 sur les transports faisait en effet partie des règles de l'espace de discussion, règles incarnées par les acteurs de l'Etat jouant un rôle d'«animation». Notre étonnement face à la «réussite» affichée du Grenelle se décale ainsi vers l'acceptation de ces règles par les acteurs, et non plus vers le caractère consensuel affiché des propositions du groupe.

On remarque également que ces règles permettent de comprendre que le moratoire autoroutier n'a pas constitué une proposition du groupe de travail.

2.2. *La naissance d'une ligne narrative*

Si l'on continue la référence aux travaux de Philippe Lamotte concernant les règles des espaces de discussion, on peut également mentionner qu'il a montré dans son article de la RFSP²⁰³ que l'espace de discussion de la réforme des retraites de 2003 « entretenait deux mouvements complémentaires », à savoir la construction d'un « discours de synthèse », fruit de la convergence des principaux protagonistes, et le développement d'« arguments distinctifs » par lesquels se « reconstruisaient » l'identité des acteurs.

Si la question du moratoire autoroutier constitue une proposition distinctive, notamment pour certains acteurs des O.N.G., on peut également penser qu'un « discours de synthèse » sur la question des infrastructures de transport a émergé lors des débats du groupe. Cette sous-partie montre que cela a été le cas, et même que l'on peut considérer qu'une ligne narrative au sujet du développement routier et autoroutier a émergé parmi les acteurs du groupe.

Le rapport du groupe 1, « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie »²⁰⁴, évoque trois « propositions consensuelles » en lien avec la question de la programmation des nouvelles infrastructures de transports. Nous pouvons citer l'établissement d'un « schéma national des infrastructures nouvelles de transport » (encadré 1), l'évaluation environnementale globale de ce schéma (encadré 2), et l'affectation des « mesures fiscales incitatives mises en place au regard du changement climatique » au « projet de transports alternatifs à la route et à l'aérien » (encadré 3).

²⁰³ Lamothe, 2006, *op. cit.*

²⁰⁴ Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter Contre Les Changements Climatiques Et Maîtriser La Demande D' Énergie », Rapport du groupe 1 du Grenelle de l'environnement, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 26 septembre 2009.

Proposition : le groupe recommande que soit établi un schéma national des infrastructures nouvelles de transport qui constitue une révision des dispositions du CIADT de 2003 et garantisse la cohérence de la programmation. Il recommande également que soient établis au plan régional les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) prévus par la loi. Il recommande également que la France appelle sur le même modèle à un schéma européen des infrastructures de transport.

Il suggère que la notion de service offert à l'utilisateur (ou au client pour les marchandises) soit mise en avant dans le volet transport de ces schémas (SRIT) aussi bien pour les voyageurs que pour le fret. Ces schémas doivent intégrer des politiques et mesures en accord avec les objectifs nationaux et internationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

*Encadré 2 : Proposition du groupe 1 du Grenelle de l'Environnement – Programme n°1 :
Programmation et gestion des infrastructures de transport - Programmation des infrastructures de
transport : les schémas national et régionaux de transport*

Proposition : le groupe recommande que l'évaluation environnementale des infrastructures de transport ne se fasse plus seulement au cas par cas, mais aussi de manière globale sur l'ensemble de la programmation, dans le cadre du schéma national et des schémas régionaux cités plus haut. Plus généralement, l'évaluation préalable aux décisions devra mettre en exergue globalement les bénéfices économiques et sociaux attendus, les coûts d'investissements, de maintenance et d'exploitation, les émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants et la variation de consommation d'énergie estimées ainsi que les autres impacts environnementaux.

Il s'agit réellement d'une évaluation au sens du développement durable.

*Encadré 3 : Proposition du groupe 1 du Grenelle de l'Environnement – Programmation et gestion des
infrastructures de transport – L'évaluation des schémas d'infrastructures de transport*

Proposition : le groupe recommande qu'une partie importante des ressources provenant des mesures fiscales incitatives mises en place au regard du changement climatique (voir propositions ci-dessous) soient affectées à l'AFITF pour le financement des projets de transports alternatifs à la route et à l'aérien, et aux collectivités territoriales pour le financement des actions des plans climat-énergie territoriaux, notamment le développement des transports en commun.

*Encadré 4 : Proposition du groupe 1 du Grenelle de l'Environnement – Programmation et gestion des
infrastructures de transport – Le financement des infrastructures de transport*

A l'image des mots employés dans ces trois propositions, le développement des infrastructures routières et autoroutières n'est quasiment jamais mentionné dans ce rapport, sauf pour donner des éléments de contexte ou avec les deux remarques suivantes consignées au rang des propositions non consensuelles :

« La CGPME souligne que le développement et l'amélioration des infrastructures routières est une condition nécessaire à la réduction des émissions de CO2 et des coûts externes. Elle souligne également que tous les économistes s'accordent sur le fait que [...] toute décision d'arrêt de développement des infrastructures conduirait à aggraver le retard de croissance de la France.

À cette occasion, plusieurs associations de protection de l'environnement demandent l'abandon des projets autoroutiers et aéroportuaires. »²⁰⁵

On retrouve dans le rapport du groupe la proposition d'un moratoire autoroutier défendue par les O.N.G., ainsi qu'une proposition antagoniste formulée par la CGPME pour répondre au même problème, à savoir les émissions de CO2. Mais, mis à part ces deux des assertions, la question du développement des routes et des autoroutes n'est pas mentionnée. Les termes du débat au sein du groupe de travail étaient ceux du développement des infrastructures alternatives à la route, comme le montrent les deux extraits d'entretiens suivants :

« Alors le terme moratoire nous a été... Enfin donc, nous, on a pas osé... C'est pas qu'on n'a pas osé l'aborder, mais nous il nous paraissait plus intéressant d'aborder les modes de transport, pour nous les infrastructures ne sont qu'une des solutions. Donc, nous avons beaucoup plus parlé de report modal, d'abandon du tout routier. »²⁰⁶

« Elles n'ont pas insisté parce qu'elles ont vu que tout le monde était d'accord sur le fait que la priorité là était de remettre en état le réseau ferroviaire, de le développer pour le fret là on en a besoin, pour les LGV on en a besoin, voir pour le fluvial... et donc, là dessus, il y avait un certain consensus. »²⁰⁷

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²⁰⁷ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

Ces deux citations illustrent le fait que les acteurs employaient les termes de « report modal » (premier extrait), ou le développement des alternatives au mode routier (second extrait), plutôt que celui de moratoire autoroutier. En parlant d'« abandon du tout routier », il s'agit à la place de décrire un contexte qui met en exergue l'importance des changements promus par les propositions du groupe.

Ces discussions sur le rééquilibrage entre les modes de transport et la construction de nouvelles infrastructures se sont articulées autour de la proposition de recourir à un outil assez classique en matière de planification, notamment pour les routes nationales, à savoir la création d'un nouveau schéma des infrastructures :

« Non, on n'a pas abordé le problème des autoroutes si ce n'est que ceci a été confié... Pardon... Enfin c'est une autre... Un autre engagement que l'on a obtenu, c'est d'avoir un schéma national des infrastructures de transport. »

208

« Les routes sont venues essentiellement un peu en fond de tableau pour dire : on est déjà assez bien équipés et donc voilà... dans le nouveau schéma directeur des infrastructures, la priorité doit être aux infrastructures alternatives à la routes. Bon. Et... pour ce qui concerne les nouvelles routes et autoroutes à construire, éventuellement, là on n'en a pas vraiment parlé. »

209

Au travers ces deux extraits, il est possible de voir que la création d'un nouveau schéma national des infrastructures de transport²¹⁰ – ou schéma directeur – constitue l'une des propositions sur lesquelles se sont accordés et membres du groupes. Cet outil est présenté, dans le premier extrait, comme un élément par lequel il est possible d'acter le changement promu par le groupe de donner la priorité aux infrastructures alternatives à la route. Finalement, l'opportunité de la construction d'un tel schéma semble s'être substituée à des discussions sur l'opportunité des projets routiers et autoroutiers ou d'un moratoire.

²⁰⁸ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²⁰⁹ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

²¹⁰ En référence à l'encadré 2 cité plus haut, extrait de Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter Contre Les Changements Climatiques Et Maîtriser La Demande D'Énergie », 26 septembre 2009, *op. cit.*

Pour venir compléter cette proposition de création d'un nouveau schéma des infrastructures de transport, il est à noter que l'encadré 2, mentionné plus haut, en prévoit une évaluation environnementale globale. C'est une idée que nous avons retrouvé dans les entretiens qui ont été menés :

« Nous, notre proposition c'était de remettre à plat le CIADT de décembre 2003. Et donc, pour répondre... Alors, on avait une demande qui était de le remettre à plat et de prendre en compte la partie environnementale. Et c'est donc par rapport à ça que le gouvernement nous a proposé la mise en place d'un schéma national »²¹¹.

« Il faut revoir, après le Grenelle, le référentiel de choix de l'ensemble des infrastructures et notamment des infrastructures routières. »²¹²

« Ca sera effectivement, dans le cadre de l'établissement du futur schéma directeur qu'il faudra trouver les critères [...]. »²¹³

« Donc regarder quels sont les « bons », en guillemets, critères permettant de laisser tomber... de différé sine die ou d'abandonner complètement un certain nombre de projets autoroutiers, et peut-être d'en retenir certains autres.. »²¹⁴

Au regard de ces deux extraits d'entretien, il semble qu'il y ait eu dans le groupe un accord sur l'idée de refonder la façon de choisir les infrastructures de transport, y compris les infrastructures routières et autoroutières. Comme le suggère l'idée de la création un nouveau « référentiel », cette proposition peut être interprétée comme un changement important dans les pratiques à venir, notamment au profit d'une meilleure prise en compte de l'environnement. Pour autant, les critères à retenir ne semblent ni avoir été choisis, ni abordés, tout comme la procédure à mettre en œuvre, ceci étant reporté à l'établissement du « futur schéma directeur ». Le laps de temps relativement restreint sur lequel s'est déroulé ce groupe de travail et l'ensemble des thématiques que les acteurs ont abordées à cette occasion sont, à ce titre, des raisons souvent mobilisées pour expliquer que le groupe en soit resté là.

²¹¹ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²¹² Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

On peut finalement retenir de ce groupe de travail l'émergence d'une ligne narrative sur le développement des infrastructures routières et autoroutières qui, au regard des mots employés par les acteurs, aborde ce sujet sans en parler explicitement en élargissant le débat à l'ensemble des infrastructures de transport.

2.3. Le Grenelle et les autoroutes dans la presse

Les deux parties précédentes reconstruisent la manière dont a été abordée la question des autoroutes dans le cadre du groupe de travail du Grenelle sur le thème du changement climatique. Elle s'appuie sur les documents produits dans ce cadre et sur des entretiens menés auprès des acteurs du groupe. Compte tenu de la médiatisation importante du Grenelle et de sa dimension politique, il apparaît également de s'intéresser aux articles de presse publiés sur la période des groupes de travail pour compléter cette analyse. L'idée est de reconstruire la façon dont la question de l'interaction entre le développement autoroutier et le Grenelle a été traitée dans les médias, et ainsi, en dehors des frontières du groupe de travail.

Depuis le lancement du Grenelle, les cas des projets autoroutiers a été présenté assez systématiquement dans la presse comme un « motif de dispute »²¹⁵ entre les participants du Grenelle, comme pouvait l'être également celui des O.G.M. par exemple. Un article du Monde daté du 28 septembre 2007 parlait ainsi de « divergences sur de grands dossiers »²¹⁶ en prenant l'exemple de la « construction des autoroutes ». En faisant de ce cas particulier l'un des dossiers importants du Grenelle, et en mettant l'accent sur le fait qu'il n'a pas fait l'objet d'un consensus dans le cadre des groupes de travail, cet exemple pouvait en quelque sorte mettre à mal l'ensemble des descriptions de cette première phase qui l'assimilait à une réussite du point de vue du consensus obtenu.

De plus, alors que nous avons décrit l'idée d'un moratoire autoroutier comme une proposition ayant peu fait débat dans le groupe, il est à noter que cette idée a tout de même été assez fortement évoquée dans la presse lors du déroulement du groupe et après la publication du rapport produit à cette occasion. Pour étayer cette observation, un comptage des articles évoquant cette question du moratoire autoroutier a été réalisé parmi une base d'articles de presse constituée sur le thème du Grenelle de l'Environnement.

²¹⁵ Kempf, H., Jean-Louis Borloo lance le " Grenelle environnement " avec l'aval des Verts, *Le Monde*, le 8 juillet 2007.

²¹⁶ NI, La France prépare sa mutation éco - Une, *Le Monde*, le 28 septembre 2007.

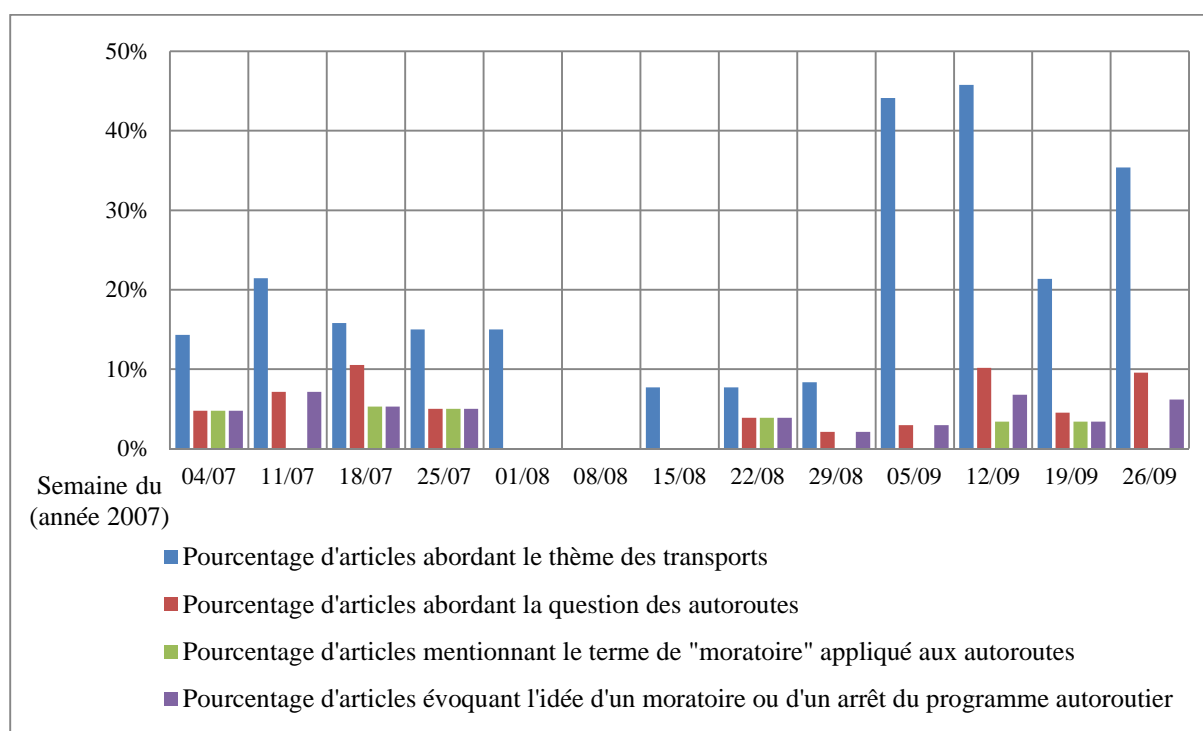


Figure 1 : Proportions d'articles de presse abordant les questions des transports, du développement autoroutier et l'idée d'un moratoire autoroutier parmi un ensemble d'articles recueillis et publiés sur le thème du Grenelle de l'Environnement.

Ce graphique a été obtenu à partir d'une revue de presse constituée grâce à la base de données Factiva²¹⁷. La liste des sources sélectionnées est composée des journaux *Le Monde*, *Le Figaro*, *Libération*, *L'Humanité*, *Les Echos*, *La Tribune*, *Le Progrès*, *Le Midi Libre*, et de l'AFP. Un corpus de 1930 articles de presse sur le thème du Grenelle a ainsi été constitué sur l'année 2007. Ce graphique affiche quatre types d'informations relatives au nombre d'articles de presse publiés sur le thème du Grenelle, semaine par semaine, et sur la durée de la première phase des groupes de travail : le pourcentage d'articles parlant des transports ; celui des articles abordant la question du développement routier et autoroutier ; celui des articles mentionnant le terme de « moratoire » s'appliquant aux autoroutes ; et enfin, la proportion d'articles abordant l'idée d'un moratoire autoroutier, sans forcément employer précisément ce terme, ces articles pouvant mentionner par exemple « l'arrêt de tout nouveau programme autoroutier »²¹⁸ en France.

²¹⁷ Factiva est une base mondiale d'actualités générales et spécialisées. Elle compte plus de 10 000 sources, sur 152 pays et dans 22 langues. <http://global.factiva.com>. L'usage de cette base de données était offert aux étudiants de la région Rhône Alpes au moment de cette thèse.

²¹⁸ Caramel, L., Le consensus fait défaut sur de grands dossiers, *Le Monde*, le 28 septembre 2007.

Le pourcentage d'articles évoquant les transports sert d'étalon. Il permet de voir que la question des autoroutes occupe une place relativement restreinte au sein des articles abordant la question des transports. En effet, certaines des mesures à l'étude dans le cadre du groupe de travail, comme l'idée d'une diminution de 10 km/h de la vitesse sur routes et autoroutes, ou encore l'éco-redevance poids-lourds, ont largement pu être commentées dans la presse à ce moment-là. A l'approche de la publication du rapport du groupe de travail, le cas des infrastructures autoroutières a donc été assez peu abordé par rapport à l'ensemble des questions sur les transports.

Au sujet du pourcentage d'articles mentionnant explicitement l'idée d'un « moratoire » autoroutier, ce graphique indique que leur part est significative parmi ceux qui ont évoqué la question du développement autoroutier. Mais le quatrième pourcentage constitue une observation encore plus explicite. On constate des pourcentages très proches entre la part d'articles mentionnant la question des autoroutes et ceux qui évoquant l'idée d'un moratoire ou de l'arrêt du programme autoroutier. Cela signifie que l'ensemble des articles de presse recueillis sur le thème du Grenelle et évoquant le cas du développement autoroutier l'ont fait, quasiment tous en mentionnant l'idée d'un moratoire. Cela a été le cas dans des articles reprenant explicitement la proposition d'un moratoire portée par des O.N.G., comme avec France Nature Environnement qui proposait « un triple moratoire sur le nucléaire, les OGM et le développement autoroutier [...] »²¹⁹ ; ou encore l'Alliance pour la planète, collectif d'O.N.G. qui regroupait la totalité de celles représentés dans le cadre du Grenelle, qui portait un moratoire sur « les nouveaux incinérateurs, les autoroutes, les aéroports [...] »²²⁰ parmi ses « mesures phares ». Le moratoire était aussi sous-tendu dans les articles décrivant les autoroutes comme une source de conflit entre les acteurs : des articles pouvaient ainsi mentionner la « poursuite du programme autoroutier »²²¹ comme un sujet n'ayant pas « trouvé de consensus ».

Outre le fait que cette question du moratoire ou non sur les autoroutes semble avoir été quasiment la seule façon de parler dans la presse du développement

²¹⁹ NI, Grenelle : FNE pour un triple moratoire sur les OGM, le nucléaire et les autoroutes, *Agence France Presse*, le 23 juillet 2007.

²²⁰ Launay, G., et Noualhat, L., Les ONG attendent Borloo au départ et à l'arrivée, *Libération*, le 12 septembre 2007.

²²¹ Janin, R., Environnement ; Le Grenelle de l'environnement entre dans une phase politique, *La Tribune*, le 28 septembre 2007.

autoroutier, c'est la quasi-absence des reprises dans la presse des propositions du groupe 1 englobant la question autoroutière qui pose selon nous question. Dans la partie précédente, nous avons remarqué que la question du moratoire autoroutier a été peu abordée, au profit d'un questionnement plus général sur le développement de l'ensemble des infrastructures de transport. La mise à jour du CIADT de 2003 au profit d'un nouveau schéma national des infrastructures de transport faisait partie de ces propositions. La publication du rapport du groupe du Grenelle en charge de la question de la lutte contre le changement climatique semble s'être accompagnée de quelques articles dans la presse décrivant certaines mesures. Il a ainsi été présenté que les propositions pour le domaine des transports avaient pour ambition de « favoriser le transfert de la route vers des modes alternatifs »²²². Des perspectives en termes de financement sont également évoquées, mais sans pour autant mentionner la proposition de schéma national des infrastructures de transport faite dans le cadre du groupe. Une interview de Dominique Bussereau alors Secrétaire d'Etat aux Transports en fait mention, dans un article du 14 septembre 2007, soit une quinzaine de jours avant que les conclusions du groupe un du Grenelle ne soient rendues.

*« Le développement des nouvelles infrastructures de transport occupe une large place dans les débats. [...] J'ai pour ma part suggéré au Premier ministre, François Fillon, que le Grenelle soit suivi d'un Comité interministériel à l'aménagement du territoire (CIADT). Après celui de décembre 2003, il permettrait de faire le point et d'adapter les infrastructures aux choix du Grenelle. »*²²³

Dans cet extrait, a été énoncée la proposition d'un nouveau « CIADT » qui viendrait remplacer celui de 2003 et qui adapterait les « infrastructures aux choix du Grenelle ». Cependant, cette proposition étant présentée comme une initiative de sa part et énoncée bien avant la remise des rapports des groupes de travail, un lien clair avec les travaux du Grenelle peut difficilement être établi.

Dans un autre contexte et une dizaine de jours avant la publication du rapport du groupe de travail n°1 du Grenelle, un autre article évoquait cette question des

²²² Chauveau, J., et Chevallard, L., Les experts du Grenelle veulent ponctionner les usagers de la route, *Les Echos*, le 26 septembre 2007.

²²³ Chevallard, L., « Il n'y a aucune raison pour que le fret ferroviaire ne se redresse pas » - Dominique Bussereau, *Les Echos*, le 14 septembre 2007.

infrastructures de transport, sans pour autant éviter le cas des infrastructures routières. Il s'agit là encore de propos tenus par le Secrétaire d'Etat au Transports :

« Le secrétaire d'Etat a néanmoins tenu à préciser que selon lui, il fallait "toujours construire des routes, parce qu'il y a beaucoup de pays dans le monde qui voudraient avoir un réseau routier pour accéder à un minimum de développement économique". "Dans des pays comme le nôtre, il faut finir notre réseau autoroutier, le rendre plus sûr, tenir naturellement compte des pollutions", a-t-il déclaré, alors que s'est ouvert aujourd'hui à Paris le Congrès mondial de la route. »²²⁴

Dans cet extrait reprenant une déclaration en marge de l'ouverture du Congrès Mondial de la Route de 2007, D. Bussereau fait part de sa position sur l'intérêt du développement routier dans une perspective de développement économique et précise que dans le cas de la France, l'enjeu était selon lui de « finir le réseau autoroutier », notamment au regard des questions de sécurité, et en tenant compte « naturellement »²²⁵ des pollutions. Alors que nous avons vu que le groupe de travail n°1 n'évoquait pas directement la question du développement routier, cet article constitue l'une des rares traces dans les médias et sur la période des groupes de travail du Grenelle mentionnant explicitement le cas du développement routier sans parler de moratoire.

Finalement, après avoir vu que la figure n°1 laisse entrevoir que la question des autoroutes a été en majorité abordée dans la presse sous l'angle du moratoire, ces différents éléments prètent à penser qu'à ce stade le moratoire constituait une façon prépondérante de parler des autoroutes dans l'espace médiatique, que ce soit pour le défendre, ou bien dire qu'il n'était pas souhaitable, alors que les règles de l'espace de discussion du Grenelle ne le permettaient pas en son sein.

²²⁴ NI, Dominique Bussereau prudent sur un abaissement de la vitesse des automobiles, *La Tribune.Fr*, le 17 septembre 2007.

²²⁵ Dans le contexte de l'extrait, l'usage de cet adverbe peut se comprendre à la fois au regard de son discours d'ouverture du congrès dans lequel il mentionne des enjeux d'intégration de « la route dans une logique de développement durable », mais aussi au regard des travaux du Grenelle alors en cours.

Conclusion

L'objectif de cette seconde partie était de comprendre dans quelle mesure les groupes de travail du Grenelle ont été le lieu de la fabrique d'une ligne narrative sur le développement routier et autoroutier en France. Nous avons étudié pour cela dans un premier temps les discussions qui ont eu lieu dans ce cadre. Les notions de « règles » et d' « espace de discussion »²²⁶ développée par Philippe Lamothe nous ont permis de comprendre que le groupe de travail n°1 du Grenelle sur la lutte contre le changement climatique a été le lieu de l'émergence d'une ligne narrative sur le développement routier et autoroutier utilisant les mots du développement des alternatives modales et promouvant la création d'un nouveau schéma des infrastructures. Le recours à ce cadre de lecture a également permis de dire que le moratoire autoroutier, proposition portée par les O.N.G. environnementales, n'avait pas constitué une ligne narrative du groupe en raison des règles de l'espace de discussion. Pour autant, notre analyse de la presse réalisée dans un troisième temps suggère que la proposition d'un moratoire au regard des enjeux de la lutte contre le changement climatique restait un récit porté par les représentants des O.N.G. et pouvait même être érigé dans les médias comme un indicateur du déroulement de la concertation.

²²⁶ Lamothe, 2006, *op. cit.*

3. L'énonciation de deux lignes

La description de la première phase du Grenelle effectuée dans la partie précédente a permis de voir que les groupes de travail ont été le lieu de la fabrique d'une ligne narrative unissant les participants au Grenelle autour de la nécessité d'un nouveau schéma national des infrastructures de transport pour développer les modes alternatifs à la route. Elle a également révélé que le moratoire autoroutier n'a pas constitué une proposition du groupe en montrant que cette proposition, défendues par les représentants des O.N.G., avait été rapidement évacuée des discussions du groupe, alors qu'elle faisait l'objet d'une médiatisation importante.

Cette troisième partie décrit les lignes narrative finalement stabilisées et énoncées lors de la phase conclusive des « tables rondes » du Grenelle. Elle revient sur la trajectoire de la ligne narrative mise en lumière dans la partie précédente et sur celle de la proposition d'un moratoire autoroutier. Elle montre également comment une ligne narrative que l'on peut qualifier de « normative » s'est construite au fil des discussions, en référence à la notion de « norme » développée notamment dans les travaux de Bruno Jobert²²⁷ et Pierre Muller²²⁸.

²²⁷ Voir par exemple Jobert, B., Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques *ibid.*, vol. 42 (n° 2), 1992, pp. 219-234.

²²⁸ Muller, P., Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde, dans A. Faure, et al. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, 1995.

Dans un premier temps, nous nous intéressons à la seconde phase du Grenelle, celle de la concertation des publics. Dans un second, nous nous arrêtons sur la phase de préparation des tables rondes du Grenelle ainsi que sur l'évènement en lui-même. Enfin, nous décrivons les annonces issues des tables rondes du Grenelle et revenons sur le sens que les acteurs leur donnent et la façon dont elles ont été décrites dans les médias au moment de ce point culminant du Grenelle d'un point de vue politique et médiatique.

3.1. *L'émergence de nouveaux récits*

Nous avons repéré dans la partie précédente qu'au moment des groupes de travail peu d'articles de presse au sujet du Grenelle évoquaient le sujet des autoroutes sans parler d'un moratoire. Quelques déclarations sur cette période venaient cependant rompre avec cette situation. Cela a été notamment le cas avec le secrétaire d'État aux Transports qui, comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente, a fait part à la presse de sa conviction qu'il fallait « finir notre réseau autoroutier », afin de le « rendre plus sûr » et tout en tenant « naturellement compte des pollutions »²²⁹. C'est aussi le cas d'une déclaration de Jean-Louis Borloo, alors Ministre d'Etat à l'Ecologie, au cours d'un débat organisé par les Verts sur le thème du Grenelle de l'Environnement :

« Le ministre [Jean-Louis Borloo] s'est félicité de participer à un "débat démocratique avec des parlementaires".

Quelques minutes plus tard, il était applaudi par l'assistance quand il affirmait qu'il n'était "pas raisonnable de continuer à augmenter la capacité routière et autoroutière", défendant en revanche le ferroutage. »²³⁰

Dans cet extrait publié sur l'AFP le 28 septembre 2007, soit au lendemain du rendu des groupes de travail du Grenelle, le ministre évoque la question du développement routier en des termes jusque là ni utilisés dans la presse, ni même *a priori* dans le groupe de travail n°1. Ainsi, plutôt que de parler d'un « moratoire », il fait référence à un arrêt de l'augmentation de la « capacité routière et autoroutière ».

Ces deux interventions témoignent selon nous d'un basculement du débat et de l'émergence de nouveaux récits sur le sujet des autoroutes qui ont émergé à l'approche des négociations dans la perspective des tables rondes.

Cette hypothèse semble corroborée par une analyse des publications dans la presse suite aux groupes de travail, où de nouveaux récits concernant le développement des infrastructures de transport ont fait leur apparition avec la préparation des tables

²²⁹ Dominique Bussereau prudent sur un abaissement de la vitesse des automobiles, le 17 septembre 2007, *La Tribune.Fr*.

²³⁰ N I, Borloo devant les Verts à Nantes : "pas une opération d'ouverture", *Agence France Presse*, le 28 septembre 2007.

rondes, et cette fois, précisément centrés sur l’articulation entre le Grenelle et le développement autoroutier en France. De nombreux articles sur le thème du Grenelle et mentionnant des propositions à l’étude au sujet du développement autoroutier ont ainsi été publiés à l’approche de conclusions du 24 et 25 octobre 2007. On retrouve cela en chiffrant le nombre d’articles parus sur le thème du Grenelle de l’Environnement tout au long du processus et abordant la question du développement autoroutier :

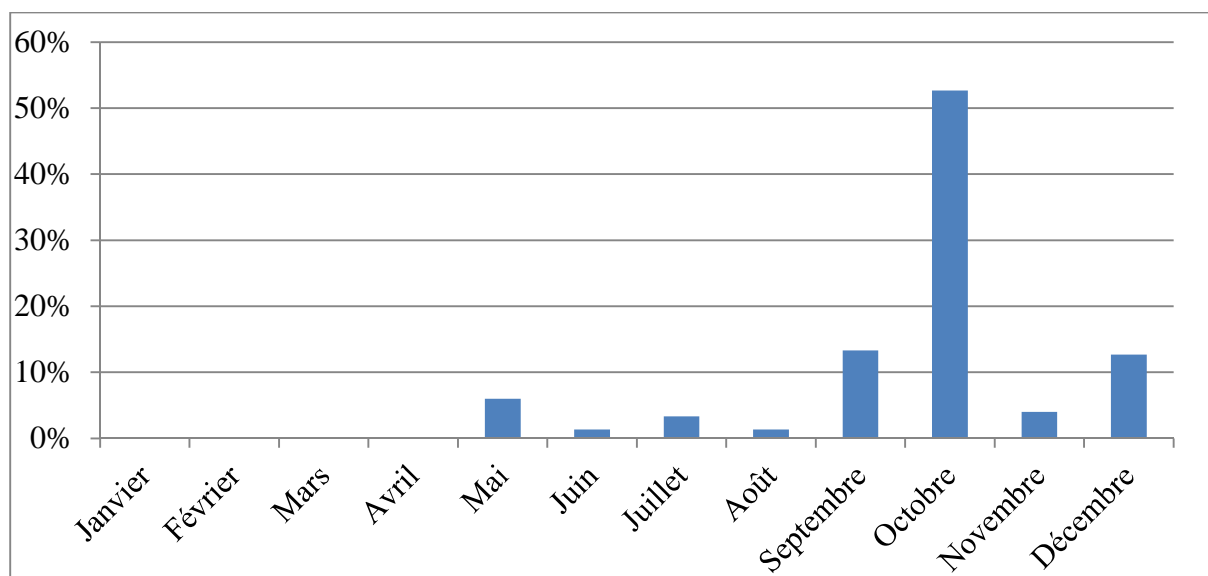


Figure 2 : Répartition mensuelle des articles abordant la question du développement autoroutier parmi un ensemble d'articles recueillis publiés sur le thème du Grenelle de l'Environnement²³¹

Les pourcentages affichés montrent que la majorité des articles de presse parus sur le thème du Grenelle de l’Environnement et abordant la question du développement autoroutier se concentrent sur le mois d’octobre, soit dans le cadre de la préparation des tables rondes et pour en faire le compte-rendu, ce qui indique que l’on aurait majoritairement traité de cette question au moment de cette phase dite de « négociation ». Cette sur-médiatisation, se traduisant par un plus grand nombre d’articles parus au moment des tables rondes, n’est cependant pas spécifique au thème des transports et des autoroutes.

Néanmoins, une évolution dans la façon dont les autoroutes ont été évoquées dans ces articles est clairement notable. Alors que jusque là, la plupart des interventions dans la presse évoquaient un moratoire sur les autoroutes, des récits sur la remise en cause de la primauté de la route dans le cadre du choix des nouvelles infrastructures de

²³¹ Ce graphique a été obtenu selon la même méthode détaillée pour la figure n°1.

transport, assortis de nouveaux principes de développement, semblent ainsi avoir fait leur apparition à l'approche des tables rondes.

3.2. Le spectre du moratoire toujours présent et la construction d'un récit normatif

La seconde phase du Grenelle dite de la « consultation des publics » a été lancée à l'issue des groupes de travail lors d'une conférence de presse très médiatisée le 27 septembre 2007. Elle prévoyait notamment pour les 3 et 4 octobre deux débats sans vote à l'Assemblée Nationale et au Sénat suite à une déclaration du gouvernement. Les débats qui ont eu lieu lors de cette phase constituent des éléments d'analyse importants afin de comprendre l'émergence des lignes narrative du Grenelle et les acteurs qu'elles regroupent, d'autant plus que de nouveaux acteurs par rapport à la première phase du Grenelle intervenaient dans ce cadre, comme les parlementaires. Ces discussions semblent d'autant plus intéressantes à étudier qu'une certaine animosité était décelable chez les parlementaires à ce moment-là, alors que certains d'entre eux estimaient avoir été tenus à l'écart du processus²³².

Cette sous-partie commence par revenir sur les débats qui ont eu lieu dans les deux Assemblées et sur ceux qui ont eu lieu dans le cadre des travaux parlementaires relatifs au Grenelle. Elle montre notamment que la perspective d'un moratoire a constitué un sujet de discussion.

Pour commencer, il est à noter que l'avenir du développement autoroutier n'a pas vraiment été présent dans les discours de Jean-Louis Borloo devant les membres de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Alors que le Grenelle n'en était que dans une phase de concertation, un certain nombre « d'axes majeurs » ont été évoqués à cette occasion par le Ministre d'Etat et sur la base des travaux des différents groupes. Parmi ceux-là, un certain nombre d'éléments sont venus alimenter l'idée d'une « refondation de notre politique des transports »²³³ :

²³² On retrouve ce sentiment dans des entretiens que nous avons menés ainsi que dans des articles de presse, comme par exemple : NI, Grenelle environnement : députés inquiets sur leur rôle et le financement, *Agence France Presse*, le 3 octobre 2007 ; Huet, S., Borloo se veut rassurant sur la fiscalité écologique, *Le Figaro*, le 4 octobre 2007.

²³³ Termes employés à la fois à l'Assemblée Nationale et au Sénat : Assemblée Nationale, Journal officiel de la République Française. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. 2e séance du mercredi 3 octobre 2007, Paris: Assemblée Nationale, Journaux Officiels, 3 octobre 2007 ; Sénat, Journal officiel de la République Française. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. Séance du jeudi 4 octobre 2007, Paris: Sénat, Journaux Officiels, 4 octobre 2007.

« Qui se satisfait [...] de files de camions roulant au pas sur des autoroutes congestionnées, alors même que nos voies ferrées voient passer de moins en moins de marchandises sur des trains dédiés au fret ? »

« Tout le monde a envie de voir moins de camions au pas sur les routes »²³⁴.

Le discours du Ministre a parlé de la route, mais pour poser des éléments de contexte qu'il s'agissait de changer. Les autoroutes, associées à la congestion et au trafic poids-lourds, étaient non seulement assimilés à d'importants contributeurs au changement climatique, mais aussi à une partie du problème à résoudre.

La question des transports et de la planification des infrastructures a également été abordée, le développement des infrastructures de transport alternatives à la route faisant partie des solutions affichées :

« Il ne s'agit pas seulement de programmer de nouvelles infrastructures, il s'agit, au contraire, de faciliter la mobilité des personnes et des marchandises par des modes de transport faiblement émetteurs : le rail – fret et voyageurs –, la voie fluviale, le transport maritime et les transports en commun. »

Il faudra [...] une nouvelle façon de programmer nos infrastructures. »

« La révision de nos critères de programmation des infrastructures ne signifie pas l'interruption de l'effort d'équipement de notre pays. »²³⁵

Dans ces extraits, le report vers des modes de transports alternatifs à la route et à l'aérien, est présenté comme l'un des objectifs du Grenelle et pour mettre en œuvre cet objectif, l'un des enjeux présents dans le discours du Ministre était le développement des infrastructures de transport. A ce titre, l'idée de construire « une nouvelle façon de programmer » les infrastructures venaient faire écho aux travaux du groupe de travail n°1, dont nous avons évoqué dans la partie précédente la proposition de la création d'un nouveau schéma des infrastructures de transport. Enfin, le dernier extrait vient ajouter que cette nouvelle façon d'évaluer les projets ne devait pas « interrompre » l'équipement, et en d'autres termes, les investissements dans les infrastructures de transport.

²³⁴ Assemblée Nationale, 3 octobre 2007, *op. cit.*

²³⁵ Ibid.

Le discours de Jean-Louis Borloo devant les deux assemblées est donc resté très proches des premières conclusions du groupe de travail du Grenelle sur le changement climatique dans sa façon d'évoquer le développement des infrastructures de transport, en mettant l'accent sur les alternatives à la route, et sans évoquer explicitement la question du développement autoroutier.

Nous pouvons cependant noter l'ambivalence du dernier extrait, alors qu'au même moment, la question d'un moratoire autoroutier était évoquée dans la presse et restait largement défendue par un certain nombre d'acteurs présents dans les discussions du Grenelle. D'autant plus que dans le même temps, une place importante était toujours occupée dans les discussions par le sujet de la perspective d'un moratoire autoroutier. L'un des témoins est l'intervention d'Yves Cochet, député Vert, lors du débat du 3 octobre à l'Assemblée Nationale, où il demandait au Ministre d'Etat s'il était « prêt à décréter un moratoire sur la construction des autoroutes »²³⁶. Nous pouvons citer également une audition du Directeur Général des Routes par la Délégation de l'Assemblée Nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, réalisée dans le cadre d'un suivi des travaux du Grenelle le 9 octobre 2007 et qui visait à recueillir le « regard » que le Directeur Général des Routes « portait » sur les propositions faites dans le cadre des groupes de travail du Grenelle :

« Le président Christian Jacob a indiqué que le débat qui s'était instauré autour de la perspective d'un moratoire avait inquiété nombre de ses collègues. Même si tout le monde est conscient des limites de la route, des investissements restent nécessaires. La direction des routes considère-t-elle ce moratoire comme envisageable et économiquement possible ?

M. Patrice Parisé a objecté que la théorie économique ne permettait pas de répondre à cette question. [...] »

M. Patrice Parisé [...]. Le ministre n'a jamais confirmé ce moratoire. Il n'est pas question de mener une politique malthusienne et de ne plus rien faire du tout. Le transport routier représente une part importante du transport en France et il faut éviter de pénaliser notre économie. »

²³⁶ Ibid. p. 2585

« M. Patrice Parisé [...]. Néanmoins, il n'a jamais été dans le propos du Gouvernement, en particulier du ministre d'État, de dire qu'on ne construirait plus de routes, qu'on arrêterait tout et qu'on ferait un moratoire.

Il faut adopter une attitude raisonnable et équilibrée. Reste à savoir comment s'y prendre. »²³⁷

Dans cet extrait, le président de la délégation évoque une « inquiétude » pour décrire la position d'un certain nombre de députés vis-à-vis de la perspective d'un moratoire sur les autoroutes. Comme l'illustrent les différentes citations choisies, le chef de l'administration des routes a répondu à plusieurs reprises que ce moratoire n'avait été mentionné ni par le Ministre d'Etat, ni par le Gouvernement. Il a également mentionné que, de son point de vue, il n'y avait pas de justification de nature « économique », ce qui renverrait un choix comme celui d'un moratoire à des critères d'une nature autre que technique. Le moratoire autoroutier avait donc de l'importance dans les débats et suscitait même un certain embarras.

²³⁷ Délégation À L'aménagement Et Au Développement Durable Du Territoire De L'Assemblée Nationale, Audition, ouverte à la presse, de M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables: Assemblée Nationale, 9 octobre 2007.

3.3. *L'émergence de récits normatifs*

Les débats qui ont eu lieu dans le cadre des travaux parlementaires sur la phase de consultation du Grenelle ne s'en sont cependant pas tenues à l'opportunité d'un moratoire, ni encore à la priorité accordée aux modes alternatifs à la route comme cela a pu être le cas dans le cadre du groupe de travail n°1 Grenelle. Ces discussions ont également fait émerger des récits relatifs aux choix des projets routiers que l'on peut qualifier de « normatifs », en référence à la notion de « norme » que l'on peut définir comme des « valeurs dont il faudrait assurer le respect »²³⁸ pour le traitement des problèmes, ou comme des éléments de la définition des « écarts entre le réel perçu et le réel souhaité »²³⁹.

Les débats qui ont suivi cette intervention, ainsi que les travaux en commission parlementaire sur le Grenelle au moment des concertations, montrent cependant l'émergence d'un récit sur le développement routier porté par les parlementaires. Nous pouvons évoquer pour cela la seule intervention mentionnant le cas d'un projet autoroutier précis et l'impact potentiel du Grenelle sur celui-ci :

« D'abord, ne faisons pas de la route le bouc émissaire du développement durable. [...] Mais je voudrais faire passer un message fort aux acteurs du Grenelle de l'environnement et au Gouvernement : certains secteurs du territoire ne sont pas à la hauteur en matière d'infrastructures de transport. [...] Faut-il rappeler que la croissance de l'économie est directement liée à la mobilité des personnes et des biens et que toute décision d'arrêt de développement des infrastructures conduirait à aggraver le retard de croissance de la France ? C'est pourquoi je me bats, avec l'ensemble des élus et socioprofessionnels du sud du département du Tarn, pour que l'autoroute Castres-Toulouse, projet décidé par l'État, donc en cours, soit réalisée selon le calendrier prévu, c'est-à-dire d'ici à 2013, et que le Grenelle de l'environnement n'ait pas d'impact négatif sur celui-ci. »²⁴⁰

Le positionnement des parlementaires dans les débats du 3 et 4 octobre 2007 fait apparaître que les interventions faites au sujet de la route ont esquissé un récit

²³⁸ Jobert, B., Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques, *Revue française de science politique*, vol. 42 (n° 2), 1992, pp. 219-234.

²³⁹ Muller, 1995, *op. cit.*

²⁴⁰ Assemblée Nationale, 3 octobre 2007, *op. cit.* p. 2594-2595.

normatif. Dans cet extrait, un député du Tarn met en relation un projet d'autoroute entre Castres et Toulouse, pour lequel il se mobilisait, et les décisions à venir du « Gouvernement » et des « acteurs du Grenelle ». En évoquant des critères d'aménagement du territoire et un lien entre croissance économique et développement des infrastructures de transport, l'acteur pose des critères permettant la continuation d'un certain nombre de projet autoroutiers, critères que, selon lui, les acteurs du Grenelle devraient prendre en compte. De surcroît, en appelant à ce que le Grenelle n'ait pas d'impact négatif sur le calendrier du projet, il confère également une force de contrainte à ces mêmes acteurs sur le choix des projets et participe ainsi à faire du Grenelle un cadre normatif, alors que les premiers travaux du Grenelle ne mentionnaient jusque là aucun critère de restriction des projets autoroutiers.

En ce sens, les premières conclusions du Grenelle ont participé à construire un cadre contraignant pour les nouveaux projets autoroutiers, non pas par des propositions, mais par la volonté de certains acteurs de les contourner et de les tordre, afin par exemple d'afficher une compatibilité avec un projet particulier.

En référence aux extraits de l'audition du Directeur Général des Routes que nous avons cité dans la partie précédente, on peut ajouter que le Directeur des Routes prônait une « attitude raisonnable et équilibrée » vis-à-vis de la route, qu'il opposait à la perspective d'un moratoire. Il évoquait également le fait qu'il s'agissait d'un chantier à ouvrir et pour lequel il avait déjà un certain nombre de propositions :

« Toujours dans l'optique d'exercer une contrainte raisonnable, une sélectivité plus grande pourrait être appliquée dans la réalisation des projets. [...] Ensuite, devraient être réalisés en priorité les projets permettant de remédier aux situations de congestion ou d'encombrement les plus graves, situations qui sont déjà identifiées, ainsi que les projets de contournement de certaines grandes agglomérations. »²⁴¹

Nous retrouvons tout d'abord dans cet extrait une expression que nous venons de remarquer, à savoir celle d'une « contrainte raisonnable ». A ce titre, le directeur des routes évoque la possibilité d'une « sélectivité plus grande » et d'une priorisation des

²⁴¹ Délégation À L'aménagement Et Au Développement Durable Du Territoire De L'Assemblée Nationale, le 9 octobre 2007, *op. cit.*

projets au regard de critères. La congestion en constitue un exemple. Les projets répondant dans ce cadre à des problèmes de congestion grave déjà identifiés, ou des contournements d'agglomération, pourraient alors devenir prioritaires.

Mais plus que ces critères eux-mêmes, c'est le témoignage de l'énonciation d'un discours reliant le Grenelle au développement autoroutier en France qui est à retenir selon nous, par opposition à la relative absence de déclarations sur l'avenir de l'ensemble des projets routiers en France dans le cadre des travaux du Grenelle.

Détourner le regard des acteurs partie-prenante du Grenelle pour focaliser sur les parlementaires et sur l'administration des routes nous a permis de saisir que circulaient d'autres discours que ceux des acteurs du Grenelle, notamment parmi des acteurs que l'on sait être classiquement impliqués dans le choix des projets d'infrastructures de transport. Nous avons ainsi remarqué que des modalités pour choisir les projets autoroutiers en vertu du Grenelle ont été évoquées, notamment au-travers de l'intervention sur le projet d'autoroute entre Castres et Toulouse dans le cadre du débat du 3 octobre à l'Assemblée Nationale, ou encore dans l'intervention du Directeur Générale des Routes lors de son audition du mois d'octobre devant une délégation de parlementaires.

Même si ces propositions ont été énoncées par des acteurs n'étant pas partie-prenante dans le processus du Grenelle – les parlementaires et l'administration n'étaient en effet pas représentés –, elles n'en demeurent pas moins, selon nous, les premiers témoins de la naissance d'une ligne narrative normative du Grenelle sur le thème de la transformation du développement autoroutier, reliant le Grenelle à des critères de choix des projets.

3.4. *Les négociations*

La phase dite des « négociations » du Grenelle s'ouvrait donc alors que trois récits sur le développement autoroutier étaient portés par des coalitions d'acteurs différentes : les discussions du groupe de travail n°1 du Grenelle avaient fait émerger une ligne narrative sur la priorité accordée aux alternatives à la route et la nécessité d'un nouveau schéma national des infrastructures de transport ; l'idée d'un moratoire restait défendue par les représentants des O.N.G. ; et un récit que l'on peut qualifier de « normatif » sur le développement routier et autoroutier circulait entre des acteurs classiquement partie-prenante de la politique autoroutière mais non représentés dans le Grenelle, comme les parlementaires ou bien l'administration.

Cette sous-partie détaille les mécanismes de l'affrontement et des négociations autour de ces différents récits dans l'optique de saisir les lignes narratives finalement stabilisées et énoncées lors des tables rondes du Grenelle.

Alors que jusque là les documents du Grenelle ne comportaient pas de dispositions normatives vis-à-vis des autoroutes, deux articles publiés sur LeMonde.fr²⁴² et dans l'AFP²⁴³ le 17 octobre montrent un changement. Ces deux articles avaient pour trame générale l'idée qu'une négociation était alors en cours entre les différents acteurs du Grenelle. A ce titre, Le Monde.fr avait mis en ligne deux documents de travail pour illustrer les évolutions dans les discussions, pour conclure que face aux O.N.G. le Ministre « entrouvr[ait] la porte à la négociation ». Il était notamment mentionné que les éléments relatifs au développement autoroutier ajoutés dans le dernier document publié, à savoir la « remise en cause de la primauté de la route dans les infrastructures de transports »²⁴⁴, faisait partie des propositions les plus consensuelles, et que de ce fait elle était conservée dans la seconde version.

²⁴² Auzanneau, M., Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation, *Le Monde.Fr*, le 17 octobre 2007.

²⁴³ NI, Grenelle: fin du "tout routier" mais la réduction de la vitesse fait débat, *Agence France Presse*, le 17 octobre 2007.

²⁴⁴ Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation, *Le Monde.Fr*, le 17 octobre 2007, *op. cit.*

D'autres articles évoquaient quant à eux une évolution importante d'un document à l'autre sur la question des autoroutes, et suggéraient par la même occasion que les O.N.G. environnementales avaient été « écoutées »²⁴⁵. Enfin, le fait que le terme de « moratoire » sur les autoroutes n'avait pas été retenu, a été également noté dans un article, tout en indiquant cependant que le « tout-routier a[vait] vécu »²⁴⁶.

Les deux encadrés suivants présentent des extraits des deux documents de travail :

b) Les transports

La rupture s'impose. Elle appelle une profonde modification de trajectoire.

Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières/autoroutières et sur le développement séparé des modes de transport doit être abandonné au profit d'une logique de développement intégré, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie (concurrence intermodale favorable à l'un ou à l'autre en fonction des distances, etc.). Aujourd'hui, 83% des déplacements de personnes se font en voiture, 10% en train, et 1.5% en avion. En ce qui concerne le transport domestique de marchandises, la route assure 86% des trafics, le transport ferroviaire 12%, et le fluvial 2.3%.

Principales orientations en discussion :

L'objectif des mesures pourrait être de revenir en 15 ans au niveau de 1990, soit une réduction de l'ordre de 20% des émissions de CO₂.

En matière de voyageurs, l'objectif est d'inciter les usagers de voitures particulières à utiliser les transports en commun ou des véhicules propres. En matière de fret, l'objectif visé est le transfert d'une fraction significative du trafic routier vers les modes ferroviaire, fluvial et maritime. La réalisation d'infrastructures nouvelles doit de ce point de vue aller de pair avec l'amélioration des services et de l'exploitation des réseaux.

*Encadré 5 : Extrait d'un document de travail du 10/10/2007. Proposition de fil conducteur de la table ronde. Thématique : lutte contre le réchauffement climatique*²⁴⁷

2.2 Un changement drastique de stratégie dans les transports

²⁴⁵ Roquette, S., « Grenelle » : les suggestions des associations écoutées, *Le Figaro*, le 18 octobre 2007.

²⁴⁶ Grenelle: fin du "tout routier" mais la réduction de la vitesse fait débat, *Agence France Presse*, le 17 octobre 2007, *op. cit.*

²⁴⁷ Ministère De L' Ecologie Du Développement Et De L' Aménagement Durables, Document de travail provisoire pour discussion - 10/10/2007, Paris, 10 octobre 2007. Publié dans Auzanneau, M., Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation. *Le Monde*, le 17 octobre 2007.

Là aussi, la rupture s'impose. Il s'agit d'un changement radical d'approche, passant du principe du rattrapage autoroutier à un développement à grande échelle des transports alternatifs. Aujourd'hui, 83% des déplacements de personnes se font en voiture, 10% en train, et 1.5% en avion. En ce qui concerne le transport domestique de marchandises, la route assure 86% des trafics, le transport ferroviaire 12%, et le fluvial 2.3%.

-Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières et sur le développement séparé des modes de transport doit laisser place à une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité. Il s'agit aussi de réduire l'intensité énergétique des transports. L'objectif retenu est de réduire de 20% d'ici 2020 les émissions actuelles.

Principales orientations en discussion

2.2.1 Une cohérence d'ensemble pour les infrastructures de transport

- Créer un observatoire des transports pour évaluer les émissions selon une méthodologie commune et permettre ensuite l'affichage obligatoire des émissions de gaz à effet de serre des prestations de transport. Le promouvoir à l'échelon européen

- Réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, le schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie, avant toute nouvelle décision. De la même façon établir et évaluer une programmation régionale des infrastructures de transport (voir aussi chapitre gouvernance).

La réalisation d'infrastructures nouvelles doit aller de pair avec l'amélioration des services, de la maintenance et de l'exploitation des réseaux existants.

- Toute nouvelle ressource environnementale ciblant les gaz à effet de serre et l'énergie pourrait être affectée au financement des projets de transports alternatifs à la route et à l'aérien, et aux collectivités territoriales pour le financement des actions des plans climat-énergie territoriaux, notamment le développement des transports en commun.

Encadré 6 : Document de travail du 16 octobre 2007. Lutter contre le changement climatique – Un changement drastique de stratégie dans les transports²⁴⁸

²⁴⁸ Ministère De L' Ecologie Du Développement Et De L' Aménagement Durables, Document de travail, Paris, 16 octobre 2007. Publié dans Auzanneau, M., Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation. *Le Monde*, le 17 octobre 2007.

Les deux extraits présentent un certain nombre de similarités dans leur façon de décrire le problème à résoudre par les mesures du Grenelle. Ils évoquent tous les deux l'idée d'un changement de « paradigme » dans les transports au détriment du mode routier. Dans les deux cas, le constat qui était dressé est le même, à savoir que la priorité était jusque-là accordée au développement autoroutier en matière d'équipement en infrastructures de transport. Ils mentionnent également un objectif en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports, qui a été stabilisé d'une version à l'autre de ces documents. Au regard de ces deux éléments, le Grenelle proposait de rompre avec le « paradigme actuel », en faisant de la route « une solution de dernier recours imposée par l'état des technologies ou la géographie ». Une description de la politique des transports était ainsi faite dans ces documents, et la nécessité d'un changement afin de répondre aux objectifs y était affirmée. Il est à noter que ce constat et ces objectifs ne semblent pas avoir évolués au fil des négociations et par rapport aux productions du premier groupe de travail.

Dans le second encadré ci-dessus, qui reprend les mesures concernant le développement des infrastructures de transport proposées dans le document le plus récent, nous pouvons noter l'apparition de deux éléments relatifs au développement autoroutier : d'une part trois critères encadrant l'augmentation de la capacité routière – « La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité. » – ; et d'autre part un engagement sur la réalisation d'un « schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes ». Il s'agit d'une mesure reprise des travaux du groupe n°1 qui ne figurait pourtant pas dans la première version de la trame des tables rondes. Décrite dans le second document comme une « orientation en discussion », elle a été finalement reprise dans le compte rendu final des tables rondes. A cet égard, la perspective de la construction de ce schéma, associée à l'idée d'une évaluation environnementale des projets, a été perçue comme une forme victoire de la part de certains acteurs des O.N.G.²⁴⁹, comme nous avons déjà pu l'évoquer lors de la première partie. Cela montre la stabilisation d'une ligne narrative lors des négociations des tables rondes parmi les acteurs du Grenelle.

²⁴⁹ D'après un Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

La seconde ligne narrative stabilisée met en musique les trois critères visant à encadrer l'augmentation de la capacité routière provenant du document préparatoire mentionné ci-dessus. Son histoire le fait apparaître comme le fruit d'une négociation entre les acteurs du Grenelle et les membres du cabinet du Ministère de l'Ecologie de Jean-Louis Borloo. Il est tout d'abord à noter que leur formulation a été modifiée jusqu'à la publication d'un document récapitulatif des tables rondes, qui mentionnait finalement :

« La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens. »²⁵⁰

L'ajout de la dernière phrase de cet extrait est d'ailleurs décrite par certains acteurs au regard de différents entretiens comme un rajout *a posteriori* des négociations, au moment de l'écriture des conclusions du Grenelle. Il peut être également intéressant de noter que cet exemple permet à certains d'entre eux d'étayer l'idée d'un lobby routier embarrassé par les propositions du Grenelle et ayant réussi à influencer les conclusions.

Mais plus que l'explication de la présence de telle ou telle phrase au sein d'un document récapitulatif, ce sont les coalitions d'acteurs soutenant telle ou telle ligne narrative qui nous ont particulièrement intéressés. La façon dont les acteurs disent s'être impliqués dans les débats, ainsi que leur descriptions de leurs pratiques, permettent de comprendre sur qui reposent les conclusions du Grenelle. Plusieurs extraits d'entretiens peuvent être cités pour illustrer les pratiques des acteurs :

« Là vraiment, ça a été [...] comme dans une négociation : chacun veut absolument être sûr que son message passe. Et nous avions en face de nous des personnes qui rédigeaient, qui n'avaient pas forcément participé aux échanges mails qu'on s'échangeait à 2 ou 3h du matin, et qui ne comprenaient pas la philosophie du message qu'on voulait passer. [...] Les échanges que l'on avait par mail et là dessus je dois avouer que c'était assez génial. Tout le monde, quels que soient les bords disait : attendez, notre objectif c'est ça, ce que l'on a convenu c'est... Une solution pour atteindre l'objectif. Et on n'a pas envie d'être d'accord avec l'un ou avec l'autre. Et on demande à tout le monde de respecter la règle.

²⁵⁰ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

Et en fait, ce qui était très difficile, c'est que les gens du ministère qui préparaient le dossier du président de la république, ce qui est tout à fait logique quoi, et bien euh, ils n'avaient pas vécu intensément ce que nous on avait vécu intérieur. »²⁵¹

« Donc après on arrive à une rédaction après pas mal de débats qui est... parce que le Grenelle c'est quoi ? C'est d'abord des petits groupes techniques, et puis un jour et demi à 2 jours de folie où on rédige les conclusions du Grenelle, et après on les fait adopter. [...] Rédigé comme c'était, tout le monde s'y retrouvait à peu près... [...] il faut trouver la rédaction. »²⁵²

Le premier extrait tiré d'un entretien avec l'un des représentants d'une O.N.G. illustre la manière dont se sont déroulées les dernières heures de la négociation qui a eu lieu dans le cadre des tables rondes. Nous retrouvons tout d'abord et encore l'idée que nous ont déjà évoquée dans le cadre de la section précédente, qui consiste à dire que les discussions sont régies par un certain nombre de règles. Au regard de cet extrait, il apparaît que les acteurs des différents collèges n'avaient pas pour enjeu de se mettre d'accord « avec l'un ou avec l'autre » sur des propositions, mais de réussir à faire passer leur « message », et cela dans la perspective d'un arbitrage du gouvernement au moment des tables rondes. Cet exercice de style était à ce titre perçu comme une difficulté, sachant que les acteurs du Ministère de l'Ecologie alors en charge de la rédaction de documents de synthèse²⁵³ n'avaient pas participé aux réunions préalables. Le point de vue de l'un de ses acteurs qui « rédigeaient » est justement repris dans le second extrait, dans lequel il insiste sur l'importance de trouver la bonne rédaction pour que « tout le monde s'y retrouve ».

Confrontés, ces deux extraits montrent que les productions du Grenelle sont des éléments de discours négociés, pour lesquels les acteurs ont accordé une grande importance aux mots employés.

²⁵¹ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²⁵² Entretien avec un ancien conseiller technique du cabinet du Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), fait à Paris, La Défense, le 11 septembre 2009.

²⁵³ En vue d'un discours du Président de la République (Sarkozy, 2007, *op. cit.*) ou de l'écriture du compte-rendu des tables rondes (Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*).

Outre la trajectoire des deux lignes narratives qui viennent d'être évoquées, avec leur coalition d'acteurs sous-jacentes, la façon dont a été traitée la question du moratoire dans le cadre des tables rondes éclaire sur ce que l'on peut finalement considérer comme les lignes narratives du Grenelle.

Au sujet de la négociation, il est tout d'abord à noter que les lignes narratives du Grenelle ne se sont pas seulement construites et stabilisées dans le cadre des discussions des tables rondes, mais aussi dans les médias :

[...] En fait pendant les discussions qu'on avait eues en table ronde, c'était le genre de dossier qu'on n'avait pas réussi à éclaircir et aborder. »²⁵⁴

Cet extrait d'entretien montre que la question du moratoire sur les autoroutes n'a pas été évoquée lors des discussions, alors que l'avenir du développement autoroutier a été mentionné dans la presse. Il l'a même été en première page du journal *Le Monde*²⁵⁵ dans un article qui faisait de l'une des déclarations de Jean-Louis Borloo au sujet des autoroutes l'une des mesures emblématiques du Grenelle :

« Le premier ministre, François Fillon, et le ministre de l'écologie, Jean-Louis Borloo, ont ouvert, mercredi 24 octobre, la table ronde finale du Grenelle de l'environnement, qui doit durer deux jours. A l'issue de cette négociation entre les représentants de l'Etat, des ONG écologistes, du patronat, des syndicats et des collectivités locales, Nicolas Sarkozy annoncera les mesures retenues pour réorienter la politique écologique de la France. [...] »

Rien n'est encore joué. Des dizaines de mesures sont désormais sur la table, avec, pour chacune, des options plus ou moins ambitieuses. Jusqu'au bout, les écologistes, au premier rang desquels Nicolas Hulot, ont maintenu la pression pour éviter d'aboutir à des "mesurettes". A l'ouverture des débats, M. Borloo a annoncé au Monde la décision d'arrêter la construction d'autoroutes (sauf les contournements de villes)... »²⁵⁶

Nous remarquons que les termes employés par le Ministre d'Etat dans cet article diffèrent à la fois du texte final de compte rendu des tables rondes sur le sujet et des documents provisoires que nous avons déjà cités, en mentionnant notamment le cas des

²⁵⁴ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²⁵⁵ NI, Environnement : la France à l'heure de choix cruciaux, *Le Monde*, le 25 octobre 2007.

²⁵⁶ Ibid.

contournements d'agglomération comme exception à l'arrêt du développement routier en France.

Cette annonce à la presse de l'une mesure du Grenelle relative à la politique autoroutière avant même la négociation – ce qui apparaît plutôt surprenant *ex post* – s'avère en fait avoir joué un rôle plutôt important dans le cadre des discussions, notamment aux yeux de certains acteurs des O.N.G. :

« Quelque part, euh... Nous, on avait p... À l'époque, nous même ça nous semblait une demande tellement carrée de dire « on ne veut plus d'autoroutes » que l'on ne l'avait formulée. Et c'est... euh... En fait, c'est sous notre pression que, alors c'est assez curieux... En fait, on était en table ronde, on faisait une table ronde inaugurale le... Le jeudi matin. Et il y a eu donc la photo de famille où Borloo a présenté les tables rondes à la presse, il s'est absenté pour faire un point presse rapide. Et nous on a appris, bien sûr par SMS et autres, que, en dehors des discussions qu'on avait en interne, Borloo avait déclaré à la presse qu'il n'y aurait plus d'autoroutes. [...] Bon en plus on connaît Jean-Louis Borloo pour son franc-parler. Mais les journalistes lui ont dit : mais donnez nous une mesure emblématique quoi. Et on n'avait pas encore commencé à discuter. Et on n'avait pas en clair « arrêt des autoroutes », mais, de ce qu'il avait vu de nos propositions, il se rendait bien compte que c'était ça une des grandes orientations. Voilà. Ça paraît un peu surréaliste actuellement, mais ce message, donc nous on a découvert en sortant de la table ronde où on était un petit peu frustrés parce qu'on n'avait pas tout réussi à négocier, on a retrouvé Le Monde à 14h il y avait en première page : « stop aux autoroutes », un truc comme ça [...]. Enfin nous on l'interprète que, même si cette proposition n'était pas écrite dans nos propositions ni dans nos conventions, en fait, lui, avait compris le changement de paradigme qui était nécessaire. [...] Il annonçait la couleur d'un changement fondamental. »²⁵⁷

Le point de départ de cet extrait concerne la façon dont cet acteur et l'O.N.G. qu'il représentait ont abordé la question d'un moratoire autoroutier dans le cadre des tables rondes du Grenelle. À l'image de l'extrait d'entretien que nous avons cité précédemment et de ce que nous avons pu dire dans le cadre de notre étude du fonctionnement du groupe de travail sur le changement climatique, cette question du moratoire sur les

²⁵⁷ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

autoroutes semble finalement avoir été peu – voire pas – abordée dans le cadre de l'ensemble des discussions du Grenelle, ce qui a pu d'ailleurs être ressenti comme un motif de frustration, comme l'illustre le dernier tiers de l'extrait ci-dessus. Néanmoins, la « gaffe calculée »²⁵⁸ de Jean-Louis-Borloo semble avoir eu pour conséquences d'avoir convaincu un certain nombre d'acteurs qu'il s'était forgé la même interprétation qu'eux de ce qui était nécessaire en ce qui concerne les infrastructures de transport. Alors que le moratoire faisait l'objet dans la presse de revendications de la part des O.N.G. environnementales, le Ministre de l'Écologie semble avoir fait le choix de déclarer avant le début des discussions au journal *Le Monde* – ce qui a fait l'objet de la Une que nous venons d'évoquer – que nous venons d'évoquer – que l'une des décisions du Grenelle était d'arrêter la construction des autoroutes. A cet égard, ce qui est souvent considéré comme un acte politique de la part du Ministre aurait participé à l'instauration d'un certain climat de confiance, notamment vis-à-vis des représentants des O.N.G. dans le cadre des discussions.

Plus que le coup politique réalisé dans le cadre du Grenelle, cet exemple montre que les lignes narratives du Grenelle sont des éléments construits sur différentes scènes, à la fois dans le cadre d'un processus organisé selon des phases de groupes de travail, de consultation et de négociation, mais aussi au travers des médias.

Il apparaît finalement que le Grenelle a fabriqué deux lignes narratives au sujet du développement autoroutier : la première, qui a émergé lors des groupes de travail, énonce la nécessité de construire un nouveau schéma national des infrastructures de transport qui permettrait le report la route vers les modes alternatifs ; la seconde prévoit la limitation de l'augmentation de la capacité routière aux cas de congestion, de sécurité, ou d'intérêt local.

Plus qu'une étude des mots prononcés, l'analyse de leur production par celle des processus de leur négociation dans le cadre des tables rondes montre également que la nature des productions du Grenelle est complexe, ce qui renforce l'intérêt de suivre leur genèse.

²⁵⁸ En référence au terme employé par un acteur au cours d'un entretien au sujet de cet événement. Ibid.

En nous intéressant à la genèse et à la dissémination de ce qui a été produit dans le cadre du Grenelle au sujet de la politique autoroutière, nous avons tout d'abord noté que le Grenelle reposait sur un travail de rédaction important.

Mais nous avons également constaté que les produits du Grenelle étaient également constitués d'actes de communication. Ainsi, le fait que le Président de la République et le Ministre d'Etat de l'Ecologie aient évoqué l'avenir du développement autoroutier avec les termes qui ont été employés constitue, en soi, l'une des réalisations du Grenelle.

3.5. *Les interprétations des lignes narratives du Grenelle*

Au regard des pratiques des acteurs dans le cadre des tables rondes, les productions du Grenelle apparaissent comme une construction discursive multiforme. Il repose sur la rédaction d'un certain nombre d'engagements, sur des discours officiels et des déclarations faites dans les médias. À ce titre, il apparaît également nécessaire, après avoir étudié la genèse des lignes narratives énoncés, de se pencher sur les coalitions d'acteurs qui les soutiennent.

Partons pour cela des éléments stabilisés lors du Grenelle et analysons le sens que différentes catégories d'acteurs donnent à ces éléments. On retrouve, dans l'encadré suivant issu des conclusions du Grenelle, les deux énoncés représentant les deux lignes narratives mises en lumière dans la sous-partie précédente :

1.2 Un changement drastique de stratégie dans les transports

Là aussi, la rupture s'impose. Il s'agit d'un changement radical d'approche, passant du principe du rattrapage autoroutier à un développement à grande échelle des transports alternatifs. [...] Le paradigme actuel, fondé sur la priorité accordée aux infrastructures routières et autoroutières et sur le développement séparé des modes de transport doit être abandonné pour une logique de développement intégrée, multimodale, dans laquelle la route et l'avion deviennent des solutions de dernier recours imposées par l'état des technologies ou la géographie. La capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens. [...]

1.2.1 Une cohérence d'ensemble pour les infrastructures de transport

[...] Réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, le schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes, qui constitue une révision du CIADT de décembre 2003, pour évaluer globalement leur cohérence et leur impact sur l'environnement et l'économie, avant toute nouvelle décision.

Encadré 7 : Extrait du document récapitulatif des tables rondes du Grenelle²⁵⁹

²⁵⁹ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

a. Les acteurs du Grenelle

Pour les acteurs du Grenelle, les deux lignes narratives mises en lumière étaient indissociables et participaient à énoncer un changement profond, comme le souligne l'usage de l'expression « changement de paradigme » dans l'extrait précédent. Il est tout d'abord à noter qu'elle avait été employée dans les propositions de France Nature Environnement dans le cadre des groupes de travail du Grenelle²⁶⁰. Depuis, nombreux sont les acteurs interviewés qui ont mentionné ce « changement de paradigme »²⁶¹, ou qui ont parlé encore d'un changement de « logiciel »²⁶² ou de « référentiel »²⁶³. Nous pouvons citer deux extraits d'entretiens afin d'illustrer les interprétations de cette expression :

« Il y a eu différents groupes de travail, et c'est vrai qu'il y a eu des engagements qui ont été pris, notamment dans les groupes et dans les tables rondes de conclusion. Et les engagements tels que tout le monde l'a compris, autour de la table, c'était : on ne fait plus d'autoroutes. Parce que les transports routiers sont quand même essentiellement responsables d'une grosse part des gaz à effet de serre. [...] Ce qui a été fortement indiqué au mois d'octobre 2007, au moment des tables rondes, c'est : « on change de paradigme ». Parce qu'on ne sait pas faire autrement, si on veut faire le facteur 4, il faut changer. »²⁶⁴

« Donc, oui, il y a changement de paradigme, c'est-à-dire que la référence avant c'était : « en dehors de l'autoroute point de salut ». Je caricature à peine. Et maintenant, c'est, on fait du report modal, et on fait quand même quelques autoroutes quoi. »²⁶⁵

²⁶⁰ Voir la première partie de ce chapitre et France Nature Environnement, 2007, *op. cit.*

²⁶¹ Par exemple Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

²⁶² Entretien avec un ancien conseiller technique du cabinet du Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), le 11 septembre 2009, *op. cit.*

²⁶³ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

²⁶⁴ Entretien avec une responsable transports, environnement et énergie de l'Association des régions de France (ARF), fait à Paris, le 18 juin 2009.

²⁶⁵ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

Dans ces deux extraits, on retrouve le fait que le « changement de paradigme » était interprété par les acteurs comme une contrainte allant dans le sens d'une forte limitation, voire d'un arrêt, du développement autoroutier. Le premier mentionne le point de vue d'une représentante du collège des « collectivités territoriales » et montre que les annonces faites au sujet de la politique autoroutière avaient été comprises, par les participants, comme l'« arrêt des autoroutes ». Le second, tiré d'un entretien avec l'un des représentants d'une O.N.G., évoque une interprétation plus nuancée en considérant que certains projets seraient tout de même poursuivis.

La ligne narrative normative que nous avons mise en lumière sur le développement routier et autoroutier – à savoir la limitation aux cas de sécurité, congestion et intérêt local – participait à donner du sens, selon les acteurs du Grenelle, à ce changement de paradigme énoncé. L'extrait suivant d'un entretien avec un représentant d'une O.N.G. va dans ce sens :

« Alors après, moi je sais que je me suis battu aussi en interne pour dire aux gens : je sais qu'il y a des dérogations qui existent, mais avoir quand même une déclaration comme quoi on arrête le tout autoroutier, c'est quand même un point important. »²⁶⁶

Nous avons ici l'exemple d'un acteur appartenant au collège des O.N.G, décrits dans la presse comme les participants au Grenelle les plus virulents contre les autoroutes, qui interprétait et faisait valoir une déclaration faite dans le cadre du Grenelle concernant l'avenir du développement autoroutier. Le terme de « dérogations » faisant ici référence aux trois critères mentionnés plus haut, pour l'acteur, la « déclaration » faite sur « abandon du tout routier » en lien avec le « changement de paradigme » était un élément auquel il donnait de l'importance et qu'il n'hésitait pas à défendre autour de lui.

La ligne narrative énonçant la construction d'un schéma national des infrastructures de transports et la priorité accordée aux alternatives à la route dans ce cadre était également reliée à l'expression du changement de paradigme énoncée par les acteurs du Grenelle. Cette ligne narrative constitue pour eux un récit sur les modalités pratiques de la mise en œuvre du changement de paradigme annoncé :

« Donc ce qui s'est passé, je... sur le débat sur les transports... sur la construction de nouvelles autoroutes, il s'est très très vite orienté sur :

²⁶⁶ Ibid.

qu'est-ce qu'on fait de nos 40 ou 50 grands projets que l'on a stock. Et on s'est dit : il va falloir peut-être les évaluer, ça c'est la méthode un peu rationnelle. Et surtout il faut les suspendre, parce que... ça sert à rien de baratiner pendant 10 ans sur ce projet si on ne le fait jamais quoi. Et on a suspendu pas mal de projets. »²⁶⁷

« Au niveau du groupe de travail lui-même, on a peu parlé de routes, si ce n'est pour dire les routes on est bien équipés, donc les investissements routiers doivent être, entre guillemets, « résiduels ». Et ce que le ministre a réaffirmé à sa façon, mais maintenant le boulot reste à faire de savoir ce qu'on entend par résiduel, c'est à dire où est-il nécessaire, voir indispensable, de maintenir et de programmer, à plus ou moins courts termes, un certain nombre de projets d'investissements nouveaux routiers et autoroutiers. »²⁶⁸

La première citation extraite d'un entretien avec un membre du cabinet de Jean-Louis Borloo au moment du Grenelle suggère que les débats du Grenelle sur les transports ont très vite eu pour lui, un sens particulier en termes de conséquences sur les projets. Ainsi, l'idée d'une sélection des projets à maintenir pouvait être associée. Le deuxième extrait va dans le sens de cette idée en qualifiant, de plus, de « résiduels » les projets qui devaient voir le jour, tout en suggérant par ailleurs que certains d'entre eux pourraient être nécessaires.

Au regard de ces deux acteurs du Ministère de l'Ecologie, il apparaît donc, d'une part, que des argumentations autour du choix des projets s'articulaient aux lignes narratives du Grenelle.

D'autre part, à partir de la seconde partie du premier extrait précédent, on peut également comprendre que la construction du sens du Grenelle se faisait également par certaines actions. Ce passage montre en effet les conséquences immédiates sur les projets, avec la suspension de « pas mal » d'entre eux.

L'abandon de projets autoroutiers était aussi érigé en conséquences emblématiques du Grenelle et participait à donner du sens aux lignes narratives, comme

²⁶⁷ Entretien avec un ancien conseiller technique du cabinet du Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD), le 11 septembre 2009, *op. cit.*

²⁶⁸ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

on peut le comprendre au travers de l'exemple de l'autoroute A24, souvent mobilisé par les acteurs :

« En revanche, je vous donne un exemple cité par le ministre lui-même : A24. A24 c'est-à-dire Amiens / Lille, Amiens / Lille doublement de l'autoroute du nord... ça, on ne le fera pas. [...] C'est apporter de la capacité dans un grand corridor donc qu'il faut d'abord réserver aux modes alternatifs, aux voies ferrées, à Seine – Nord etc. Vous voyez, voilà un exemple précis et là c'est de la bouche du ministre. »²⁶⁹

Dans cet extrait tiré d'un entretien avec un membre de l'ex Conseil Général des Pont et Chaussées ayant participé au processus Grenelle, alors que l'acteur explicitait l'argumentaire que ce projet venait s'opposer à la décision du Grenelle de développer des modes alternatifs à la route et justifiant, par la même occasion, son abandon, on comprend que l'abandon d'un projet autoroutier, en l'occurrence l'A24, était présenté comme une conséquence concrète du Grenelle.

L'abandon de projets autoroutiers était donc associé au Grenelle ainsi qu'à ses deux lignes narratives par ses acteurs. On retrouve cette articulation dans l'extrait suivant reprenant des propos de la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie :

« Ce qui a été décidé, c'est qu'on changeait de stratégie : on passe d'une stratégie routière et autoroutière à une stratégie de transports alternatifs (fer, fleuves, etc.). Concrètement, cela veut dire que d'éventuels nouveaux projets ne seraient possibles que pour des motifs de sécurité, de résorption de points noirs de congestion, ou d'intérêts très locaux : un CIADT (comité interministériel de l'aménagement du territoire) se réunira cet hiver pour décliner ces principes. En tout cas, concrètement, l'A1 ne sera pas doublée. Les principes sont établis par le Grenelle, et le comité interministériel dressera la nouvelle carte des infrastructures en intégrant les nouvelles infrastructures ferroviaires, notamment les autoroutes ferroviaires (camions sur trains) nord/sud-ouest et nord/sud-est. »²⁷⁰

Dans cet extrait tiré d'un article publié sur *Le Monde.fr* à la suite d'un chat auquel avait participé Nathalie Kosciusko-Morizet, on peut noter que sont articulés l'expression du changement de stratégie dans les transports – en référence au changement de

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Nathalie Kosciusko-Morizet : "On change de stratégie" écologique, *Le Monde.fr*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

paradigme que nous venons d'évoquer – à la ligne narrative sur la restriction des projets routiers aux trois motifs de sécurité, congestion et intérêt local, ainsi qu'à celle d'un CIADT au cours duquel serait publié une carte des nouvelles infrastructures, en référence au schéma national des infrastructures nouvelle, le tout étant également relié à un changement se traduisant par l'abandon d'un projet autoroutier particulier. Abandon de projets autoroutiers – et donc changements importants – étaient donc associés aux deux lignes narratives du Grenelle par ses acteurs.

b. La presse

En dehors des cercles du Grenelle, les interprétations au sujet de ces annonces sont-elles les mêmes ?

Au lendemain des tables rondes du Grenelle de l'Environnement figurait dans le journal *Le Monde* du 26 octobre 2007 un article au nom évocateur, « La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer »²⁷¹. Dans un encart de la page huit, nous pouvions ainsi lire que l'une des décisions les plus spectaculaires émanant des tables rondes du Grenelle concernait les infrastructures de transport en France. Il figurait en dessous d'un autre article presque deux fois plus long – « La méthode Borloo passe l'épreuve du feu »²⁷² –, évoquant lui aussi brièvement les transports, mais surtout la réussite du Grenelle au soir de la première journée des tables rondes, et où figurait une photographie du Ministre d'Etat, téléphone à la main, sur un fond de Grenelle de l'Environnement²⁷³. Au sujet de la question des infrastructures autoroutières, nous pouvons citer les éléments suivant en provenance de ces deux articles:

*« Dans les transports, si le terme de moratoire n'est pas prononcé pour les autoroutes, l'arrêt de toute nouvelle liaison d'envergure est clairement affirmé. »*²⁷⁴

« Une des mesures les plus spectaculaires issues de la table ronde de mercredi 24 octobre est l'annonce de l'arrêt du développement du programme autoroutier. Jean-Louis Borloo a été clair : « Pendant trente ans,

²⁷¹ La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

²⁷² Caramel, L., La méthode Borloo passe l'épreuve du feu, *Le Monde*, le 26 octobre 2007.

²⁷³ Ces deux articles sont visibles en annexe 1 de cette thèse.

²⁷⁴ La méthode Borloo passe l'épreuve du feu, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

on a fait beaucoup de routier et d'autoroutier, a-t-il indiqué au Monde. C'est fini : on n'augmentera plus la capacité routière. » Le texte adopté lors du Grenelle affirme « un changement radical de stratégie avec une priorité absolue au rail et aux voies navigables », précisant que « les nouvelles infrastructures routières et autoroutières seront limitées à la résolution des cas de sécurité et de congestion, ou d'intérêt local. » »²⁷⁵

Ces deux articles présentent pêle-mêle des éléments de nature différentes, à la fois des extraits du texte adopté lors des tables rondes ou bien des explications formulées par le Ministre à la presse, ou bien par le journaliste lui-même. On peut lire dans le premier extrait une interprétation faite par le journaliste des conclusions des tables rondes, basée sur une interview de Jean-Louis Borloo, ou bien du relevé de conclusions des tables rondes. En référence à la revendication des O.N.G. parties-prenantes dans le Grenelle, il était précisé que le « moratoire » sur les autoroutes n'avait pas été retenu, mais que « l'arrêt de toute nouvelle liaison d'envergure [était] clairement affirmé ». Dans le second extrait, on peut noter des éléments que le Ministre d'Etat a déclarés à la presse, mais aussi des fragments du texte adopté lors des tables rondes. Nous y voyons la présentation d'une certaine situation en ce qui concerne le développement du réseau autoroutier en France, à savoir qu'il a fait pendant longtemps partie des priorités de l'Etat, avant que soit retranscrit l'un des résultats du Grenelle, à savoir le fait de s'être mis d'accord sur la fin du développement routier. La seconde partie de l'extrait précise des éléments en provenance du texte adopté lors des tables rondes, comme l'idée d'un « changement radical de stratégie » dans les transports, ou bien la « limit[ation] à la résolution des cas de sécurité et de congestion, ou d'intérêt local » des « nouvelles infrastructures routières et autoroutières ».

Dans ces deux articles comme dans de nombreux autres, s'entrecroisent différentes formulations ou déclarations annonçant : la fin des « autoroutes »²⁷⁶ ; du « programme autoroutier »²⁷⁷ ; de l'augmentation démesurée²⁷⁸, significative²⁷⁹ de la

²⁷⁵ La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

²⁷⁶ Dans le titre de l'article précédemment cité : *Ibid.*

²⁷⁷ *Ibid.*

²⁷⁸ Festraëts, M., Borloo ; « Polluer, c'est ringard ! », *L'Express*, le 25 octobre 2007.

²⁷⁹ NI, TGV, autoroutes, bâtiment... : premiers accords au Grenelle de l'environnement, *Les Echos.Fr*, le 24 octobre 2007 ; Ou encore dans NI, Grenelle: accord sur les transports et le bâtiment, *Agence France Presse*, le 24 octobre 2007.

capacité « routière »²⁸⁰, ou simplement²⁸¹ de la capacité routière ou de la capacité « routière globale »²⁸² ; ou bien « l'arrêt de toute nouvelle liaison d'envergure »²⁸³ ; ou un « sérieux coup de frein porté aux nouveaux projets routiers, hors contournement des villes »²⁸⁴ ; ou encore une limitation des « nouvelles infrastructures routières et autoroutières [...] à la résolution des cas de sécurité et de congestion, ou d'intérêt local »²⁸⁵. Ces formulations et ces déclarations sont, pour celles que nous venons d'évoquer ici, plutôt associées à l'idée d'une réussite du Grenelle de l'Environnement de par une transformation de la politique des transports au détriment de la politique autoroutière.

Cependant, des lectures qui ont pu être faites de ces mêmes conclusions du Grenelle, toujours dans la presse et au même moment, ont pu apparaître plus nuancées, voire complètement différentes. C'est le cas dans le dessin et les deux extraits suivants :

²⁸⁰ « Jean-Louis Borloo a été clair : « Pendant trente ans, on a fait beaucoup de routier et d'autoroutier, a-t-il indiqué au Monde. C'est fini : on n'augmentera plus la capacité routière. » » Dans La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

²⁸¹ Dupont, G., Sarkozy vante une France pionnière de l'écologie - UNE, *Le Monde*, le 27 octobre 2007.

²⁸² NI, Grenelle de l'environnement: les idées sur la table, *Agence France Presse*, le 24 octobre 2007.

²⁸³ La méthode Borloo passe l'épreuve du feu, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

²⁸⁴ De Malet, C., Logement et transports sous surveillance, sérieuse incitation aux énergies renouvelables, *Le Figaro*, le 25 octobre 2007.

²⁸⁵ La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.* ; ou encore Dupont, G., et Van Kote, G., Des mesures qui vont dans le sens des ONG, *Le Monde*, le 27 octobre 2007.

GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

Sous les mots le pipeau



Illustration 3 : Grenelle de l'Environnement – Sous les mots le pipeau. Dessin publié dans Fischetti, A., Grenelle de l'Environnement - Sous les mots le pipeau. Charlie Hebdo, le 31 octobre 2007.

« Ce genre de duplicité irrigue tout le Grenelle. [...] Et c'est la même chose pour tout. D'abord, une annonce tonitruante... Suivi d'une nuance qu'il a réduite à néant. [...] On annonce un moratoire sur les autoroutes... Sauf en cas de « congestion ou d'intérêt local » : en somme, on ne construit pas d'autoroutes, sauf si on a besoin d'en construire, turlututu. »²⁸⁶

« Borloo s'est engagé à ne pas « augmenter les capacités routières et aéroportuaires » du pays, mais avec une batterie d'exceptions. On est donc très loin du moratoire. »²⁸⁷

²⁸⁶ Fischetti, A., Grenelle de l'Environnement - Sous les mots le pipeau, *Charlie Hebdo*, le 31 octobre 2007.

²⁸⁷ N I, Grenelle de l'environnement. Ce qui est acté, *Libération*, le 25 octobre 2007.

Dans le premier extrait tiré du journal Libération du 25 octobre 2007, le journaliste reprend la ligne narrative concernant l'arrêt de l'augmentation de la capacité routière en France et la compare à la proposition d'un « moratoire » sur les autoroutes. En faisant référence à cette proposition défendue par les O.N.G. environnementales, il nuance l'idée d'une réussite pour le Grenelle. Quant à l'autre extrait tiré du journal satirique Charlie Hebdo, c'est l'ensemble du Grenelle qui était remis en cause, le cas des autoroutes étant mobilisé comme un exemple parmi tant d'autres. En évoquant une « duplicité » dans les annonces, l'extrait cité, ainsi que le dessin, alimentaient l'idée que le Grenelle était constitué d'une série d'annonces se résumant à un travail sur les mots et qui, dans le cas des transports, ne changeaient rien au développement autoroutier en France.

Nous pouvons citer également d'autres exemples de points de vue venant rompre avec l'idée véhiculée par les acteurs du Grenelle d'une prise de décisions annonçant un changement important dans la politique des transports et une contrainte sur le développement autoroutier :

« Contrairement à tout ce qui nous a été affirmé par la puissante communication élyséenne, le Grenelle est une défaite majeure pour l'écologie : - réduction des pesticides... "si possible" - moratoire autoroutier sauf contournements d'agglomérations ou "points noirs", autant dire que la plupart des projets actuels seront validés [...] »²⁸⁸

« Les Verts ont manifesté jeudi leur déception devant les résultats annoncés du Grenelle de l'environnement, y voyant surtout de belles paroles creuses, au risque de paraître dénigrer une initiative dont ils ne pouvaient que soutenir le principe. [...] Craintes selon eux fondées, les Verts dénonçant jeudi des avancées purement "formelles" sur des sujets essentiels, comme les OGM ou les autoroutes, et un "black-out" sur le nucléaire. Pour le porte-parole Yann Wehring, on dit abandonner les projets autoroutiers à l'exception de ceux visant "à contourner les villes ou éviter les points noirs", soit selon lui l'immense majorité. »²⁸⁹

²⁸⁸ NI, Stéphane Lhomme : "Le Grenelle de l'environnement est une défaite majeure pour l'écologie", *Le Monde.Fr*, le 31 octobre 2007.

²⁸⁹ N I, Pour les Verts, le Grenelle se résume surtout à des belles paroles, *Agence France Presse*, le 25 octobre 2007.

Ces deux extraits sont tirés d'articles de presse mentionnant les propos de représentant d'organisations n'ayant pas participé au Grenelle. Dans le premier, s'exprime le porte-parole de l'O.N.G. Sortir du Nucléaire qui n'a pas participé aux débats du Grenelle. Dans le second, c'est le porte-parole des Verts qui, au même titre que les différents partis politiques, n'avaient pas de représentant dans le Grenelle. Dans les deux cas, les acteurs soulèvent le fait que, selon eux, les projets autoroutiers visant à éviter les « points noirs » et les « contournements de villes » incluent la grande majorité des projets actuels, ce qui suggère que très peu risquent d'être abandonnés. Cet exemple permettait ainsi à l'un et à l'autre d'étayer respectivement les idées que les résultats du Grenelle n'étaient que de « belles paroles creuses », voire même que le Grenelle est une « défaite majeure pour l'écologie ». Dans les deux cas, ils mettaient l'accent sur le caractère malléable de ce que nous avons considéré comme une ligne narrative normative sur le développement autoroutier, en parlant de « communication » ou encore de « belles paroles ».

c. L'administration

Il nous est enfin apparu important de focaliser sur certains acteurs en considérant *a priori* qu'ils formaient une coalition homogène, à savoir l'administration des routes, l'idée étant de saisir le sens qu'ils donnaient aux lignes narratives du Grenelle. Il est tout d'abord à noter une prise de distance de leur part vis-à-vis de ces récits, notamment en raison du processus de discussion :

« Ce qui a été dit pendant le Grenelle, ce n'est pas nous qui l'avons dit. C'est un produit des tables rondes et du cabinet.

OK.

Donc le discours post grenelle n'est pas un discours DGR.

Mais vous n'y avez pas participé ?

Non. »²⁹⁰

²⁹⁰ Entretien avec un responsable de la sous-direction "politique routière et développement" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 08 février 2008.

« On a écrit plein plein plein de papiers pour essayer de faire en sorte qu'en sortie du Grenelle, dont un à [un membre des groupes de travail]²⁹¹ d'ailleurs, on ne sorte pas du Grenelle avec le : aucun moratoire des routes, parce que dans l'absolu ça a pas plus de sens que de dire on fait plein de routes, mais pour qu'on sorte avec des vrais objectifs, bien précis, les... LES 3 cas bien précis pour lesquels il est toujours intéressant en 2007 de faire des infrastructures routières. Et on en avait proposé 3. [...] On a essayé, on essaie toujours, mais à mon avis on ne va pas y arriver, de dire au cabinet : vous nous donnez ces 3 seuls objectifs là, vous dites officiellement qu'on abandonne le désenclavement par les autoroutes. On a essayé [...] Alors on y est arrivés en interne, on n'y est pas arrivé en externe, d'où ce Grenelle qui nous a un peu tous déçus nous. Alors après on essaie toujours de le retraduire hein... c'est un peu : vous allez faire des routes quand il y a de la congestion, pour l'intérêt local, pour la sécurité, le tout avec bon sens... (rires). [...] Donc en fait comme avant.²⁹²

Dans le premier extrait, l'acteur précise que les lignes narratives du Grenelle sont le fruit d'une négociation entre les acteurs du Grenelle et du cabinet lors des tables rondes. Dans le second, l'un de ses collaborateurs présente la démarche qu'ils avaient mise en place lors des négociations des tables rondes. Il précise que sa sous-direction de la Direction Générale des Routes avait porté auprès du cabinet du ministère un certain nombre de critères pouvant être compris comme un récit normatif sur le développement routier et autoroutier. Ces critères n'ont néanmoins pas été retenus, ce qui conduit l'acteur dans l'extrait à formuler une certaine déception et à prendre de la distance vis-à-vis de la ligne narrative normative sur les cas de congestion, sécurité et intérêt local qui associait ces critères à un changement important pour le développement routier et autoroutier.

²⁹¹ L'acteur cité ici s'avère avoir été interviewé dans le cadre de cette thèse : Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

²⁹² Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 15 novembre 2007.

Au regard de la question du sens que les acteurs accordent aux lignes narratives du Grenelle sur le développement routier et autoroutier, et aux éléments qu'ils retiennent, nous avons montré que les acteurs du Grenelle avaient une interprétation commune qui faisait du Grenelle une contrainte et un élément de changement important pour le développement autoroutier. Il apparaît que les citations et les analyses du contenu des conclusions des tables rondes, ou des déclarations des Ministres ou Secrétaires d'Etat en charge du Grenelle, formaient un canevas plutôt complexe à partir duquel se construisaient des interprétations divergentes. Elles permettaient ainsi à des acteurs, soit de dresser un bilan positif ou bien négatif du Grenelle dans son ensemble, de conclure à un changement – ou non – de la politique de transports allant dans le sens d'un certain nombre d'objectifs en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, ou encore de soutenir – ou contester – l'idée que le Grenelle constituait une contrainte pour le développement autoroutier.

Conclusion

Cette troisième partie poursuivait notre étude des processus du Grenelle en vue de saisir les lignes narratives finalement stabilisées lors des tables rondes. Elle met en lumière l'émergence de deux lignes narratives sur le sujet du développement autoroutier lors du processus de négociation : l'une, issue des groupes de travail, sur la nécessité de construire un nouveau schéma national des infrastructures de transport dans lequel la priorité serait accordée au développement des transports collectifs ; l'autre, que l'on peut qualifier de « normative », prévoyant de limiter la hausse de la capacité routière aux cas de congestion, de sécurité et d'intérêt local.

Pour cela, nous nous sommes arrêtés sur les discussions du processus de négociation qui a conduit aux tables rondes. Elles ont montré dans un premier temps, l'émergence d'un récit normatif par des acteurs classiquement partie-prenante dans la politique autoroutière, consultés mais non représentés dans le cadre du Grenelle, comme les parlementaires et l'administration des routes.

Dans un second temps, l'étude des discussions permis de saisir la stabilisation de ce récit en une ligne narrative normative du Grenelle ainsi que celle relative au schéma national des infrastructures de transport issue des groupes de travail.

Enfin, une analyse du sens donné aux lignes narratives du Grenelle par les coalitions d'acteurs nous a permis de voir que les deux lignes narratives du Grenelle étaient reliées l'une à l'autre par les acteurs du Grenelle pour exprimer un changement de paradigme dans les transports.

Mais alors que parmi les acteurs du Grenelle semblait se dessiner une interprétation commune des lignes narratives du Grenelle autour d'une contrainte s'exerçant développement autoroutier, de nombreux articles de presse laissaient apparaître des interprétations plus nuancées, voire complètement contradictoires. Ces interprétations avaient pour dénominateur commun le caractère malléable de la ligne narrative normative du Grenelle associant la limitation du développement routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local à un changement important. On retrouve également cette prise de distance par rapport à cette ligne narrative normative dans les propos des acteurs de l'administration des routes.

Conclusion

L'enjeu de ce premier chapitre a été de mettre en lumière les lignes narratives du Grenelle concernant le développement routier et autoroutier dans la perspective de comprendre au cours des chapitres suivants leur infusion dans ce secteur et l'abandon des projets auquel il a été associé. Il s'agit en particulier de comprendre son infusion dans les cercles de l'administration, alors que Grenelle apparaîtrait comme un événement politique auquel l'administration des routes, que l'on sait traditionnellement influente dans les processus de planification des infrastructures routières et autoroutières, n'était pas partie-prenante.

Cette approche par les lignes narratives a été pensée pour pouvoir comprendre le processus de changement engendré par le Grenelle alors que cet événement politique apparaîtrait comme un objet multiforme particulièrement difficile à saisir.

Ce chapitre a permis de voir le caractère malléable des conclusions du Grenelle, entre les différents documents de synthèses produits, les annonces faites à la presse ou encore les discours officiels dont il a été l'objet. En observant les articles de presse parus au sujet du Grenelle, nous avons également pu voir que de l'importance a été accordée à la fois aux déclarations à la presse du Ministre de l'Ecologie ou de ses Secrétaires d'Etat, ainsi qu'au compte-rendu des tables rondes du Grenelle qui avait été établi. Outre le caractère multiforme des conclusions du Grenelle, c'est l'ensemble hétéroclite des interprétations dont elles ont été l'objet qui complexifie l'analyse et qui conduit à se demander quoi retenir du Grenelle dans la perspective de comprendre comment il a pu conduire à un changement aussi important que l'abandon de plusieurs grands projets autoroutiers.

Le concept de « ligne narrative » fait référence au concept de « story-line » développé dans les travaux M. Hajer²⁹³. Avec ce concept de l'analyse discursive, il s'agit de considérer que certaines constructions discursives jouent un rôle particulier dans la construction des problèmes de l'action publique et dans leur articulation avec des solutions. Les lignes narratives sont assimilables à cet égard à des récits mobilisés par les acteurs qui, de par leur mobilisation, participent à construire un sens commun parmi les acteurs²⁹⁴. Elles peuvent être des expressions qui fonctionnent comme des métaphores²⁹⁵, dans le sens où elles permettent de réduire la complexité d'un problème, tout en véhiculant un certain sens. Ce concept est étroitement lié à celui de « coalition discursive »²⁹⁶ que nous avons défini comme des coalitions d'acteurs formées autour d'une ou plusieurs lignes narratives.

Plus qu'une analyse des discours produits, la méthode employée pour saisir ces lignes narratives en analysant la fabrique du Grenelle et le déroulement des discussions a permis de mettre en lumière des coalitions discursives. Pour cela, ce premier chapitre s'est appuyé sur des entretiens menés auprès d'acteurs ayant participé directement et indirectement aux processus du Grenelle ainsi que sur une analyse de ses publications et de différents documents de travail. Sachant qu'il a été l'objet d'une communication importante, il mobilise enfin une revue de presse conséquente reprenant de nombreuses sources²⁹⁷ afin de constituer un panel important d'interprétations. D'un point de vue temporel, il focalise sur la période lors de laquelle s'est déroulé le Grenelle, en nous arrêtant dans le temps au soir des tables rondes. L'idée était ainsi de se limiter strictement aux processus de production et de ne pas aborder, à ce stade, la question des mobilisations et des reformulations des conclusions du Grenelle liées à sa mise en œuvre, qui seront abordées dans les deux chapitres suivants.

Ce chapitre permet de comprendre que le Grenelle a été le lieu de la fabrique de deux lignes narratives sur le développement autoroutier. La première, dont nous avons

²⁹³ Hajer, 1995b, *op. cit.*

²⁹⁴ "Story-lines are narratives on social reality through which elements from many different domains are combined and that provide actors with a set of symbolic references that suggest a common understanding." Ibid. p.62.

²⁹⁵ "The point of the story-line approach is that by uttering a specific element one effectively reinvokes the story-line as a whole. It thus essentially works as a metaphor." Ibid. p.62.

²⁹⁶ « Discourse coalition », dans Ibid.

²⁹⁷ Voir par exemple Figure n°1 pour un détail de l'ensemble des sources presse mobilisées.

pu saisir l'émergence au moment des groupes de travail du Grenelle lors de la seconde partie de ce chapitre, énonce la nécessité de construire un nouveau schéma national des infrastructures de transport afin de développer les modes de transport alternatifs à la route. La seconde, dont la naissance est mise en lumière dans notre troisième partie, est une ligne narrative que l'on peut qualifier de « normative » sur le développement autoroutier, en énonçant trois cas auxquels se limiterait le développement routier en France : les cas de congestion, sécurité et intérêt local. Au regard des acteurs du Grenelle, ces deux lignes narratives apparaissent inextricables et participaient à construire une certaine représentation des transports et du développement autoroutier en France, dans laquelle le mode routier était prédominant, représentation que le Grenelle remettait en cause.

Outre ces deux lignes narratives portées par les acteurs du Grenelle, l'analyse des discussions a également permis de mettre en lumière des coalitions d'acteurs soutenant d'autres récits que ceux « labellisés » par le Grenelle, ce qui s'avère particulièrement important vis-à-vis de notre problématique. Par exemple, le déroulement des discussions nous a permis de voir que le moratoire autoroutier constituait un récit porté par les O.N.G. environnementales, mais que nous ne pouvions le considérer comme une ligne narrative du Grenelle car l'analyse des discussions mettait clairement en évidence l'existence de règles dans le cadre des négociations ayant conduit ces acteurs à ne pas défendre cette proposition. L'approche par les coalitions d'acteurs inhérente aux concepts de ligne narrative et de coalition discursive permet également de suggérer, au regard de la fin de la troisième partie de ce chapitre, que les lignes narratives du Grenelle ne faisaient pas nécessairement sens pour les acteurs de l'administration des routes. Alors que ce groupe d'acteur est prépondérant au sein du secteur du développement autoroutier, comprendre le rôle qu'ils ont joué dans le cadre des processus d'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle constitue maintenant un enjeu de l'analyse.

Chapitre 2 : Le processus d'institutionnalisation

Introduction

Cette thèse étudie l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier afin de comprendre le changement important auquel il a été associé avec l'abandon de plusieurs grands projets. C'est en particulier sa trajectoire au sein de l'administration qui pose question, alors qu'il est avant tout un évènement politique et médiatique, certes important, et seulement un lieu où des discours ont été produits. Notre démarche repose sur une première hypothèse qui consiste à dire que le Grenelle a été le lieu de la fabrique d'une ou plusieurs lignes narratives sur le développement routier. Elle s'est trouvée vérifiée lors du premier chapitre dans la mesure où l'étude des discussions menée a révélé que deux lignes narratives portées par les acteurs du Grenelle avaient été construites et énoncées.

Cette analyse a également accentué les questions qui se posent quant à sa capacité à avoir produit un changement aussi important. Ce sont en particulier les coalitions d'acteurs soutenant les lignes narratives du Grenelle qui soulèvent ces interrogations, étant donné qu'elles n'« enrôlaient »²⁹⁸ pas *a priori* des acteurs importants du secteur du développement autoroutier, comme les parlementaires et les membres de l'administration. Au lendemain du Grenelle, Pierre Lascoumes décrivait cette incertitude pour l'évènement dans son ensemble, en pointant qu'il souffrait d'un manque de légitimité politique vis-à-vis des parlementaires d'un côté, et d'un autre d'un manque de technicité pour la haute fonction publique²⁹⁹. Ce constat général sur le Grenelle semblait d'autant plus vrai pour une politique traditionnelle et sectorielle comme la politique autoroutière, où l'on connaît l'importance de ces acteurs.

²⁹⁸ Pour reprendre l'expression de Michel Callon, dans Callon, 1986, *op. cit.*

²⁹⁹ Lascoumes, 2008, *op. cit.*

Ces incertitudes posent la question de l'institutionnalisation du Grenelle et de ses lignes narrative. Le passage de l'évènement « Grenelle » à un texte de loi, en outils techniques, ou encore son appropriation par l'administration, constituent autant d'étapes nécessitant d'être approfondies pour bien comprendre les mécanismes de l'infusion du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier.

L'activité autour du Grenelle justifie a priori l'hypothèse de son institutionnalisation dans le secteur du développement routier et autoroutier. Tout d'abord, force est de constater que le Grenelle constitue l'un des termes importants du débat sur la politique de développement autoroutier en France depuis 2007. Plus de trois ans après les tables rondes et la clôture de l'évènement, le Grenelle est resté à la fois une référence et un élément avec lequel les acteurs ont composé, ce qui se retrouve à la fois dans les entretiens que nous avons mené, ainsi que dans la presse. Le graphique suivant illustre ce propos. Il a été construit à partir d'une revue de presse nationale évoquant la question du développement autoroutier ou de nouveaux projets. Figurent en bleu les pourcentages d'articles mentionnant le Grenelle :

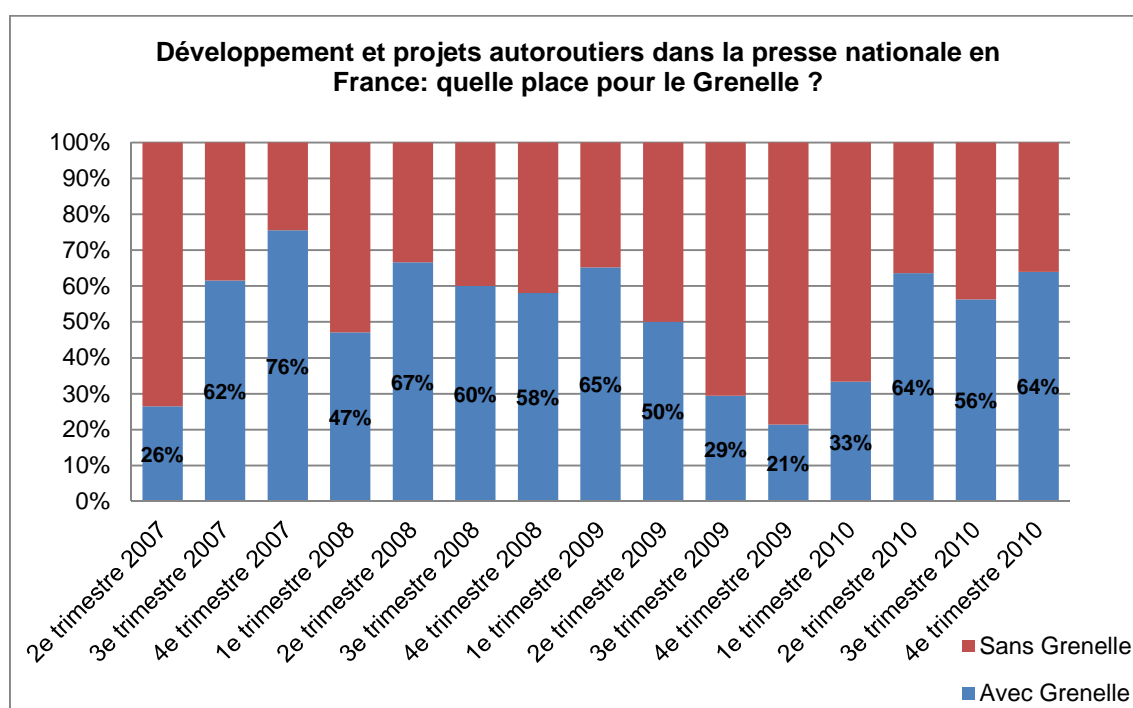


Figure 3 : Pourcentages d'articles de presse mentionnant le Grenelle parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier entre mai 2007 et décembre 2010³⁰⁰.

³⁰⁰ Sources : Le Monde ; Libération ; Le Figaro ; L'Humanité ; Les Echos ; la Tribune ; Dépêches AFP. Réalisé à partir de la base de données Factiva. Voir la figure n°1 pour plus de détail.

En moyenne, plus de 50 % des articles évoquant l'avenir du développement autoroutier ou des projets en cours dans la presse nationale mentionnent également le Grenelle. Certains évènements sont repérables à des moments particuliers comme pour la tenue du Grenelle (3^e et 4^e trimestres 2007) ; l'examen des lois Grenelle I (année 2008 et début de l'année 2009) et Grenelle II (2^e trimestre 2010) devant le Parlement ; ou encore avec la publication du schéma national des infrastructures de transport (3^e et 4^e trimestres 2010). Mais il est surtout intéressant de remarquer que cette présence du Grenelle perdure dans le temps, ce qui nous permet de dire qu'il semble être devenu une sorte de référence, bien au-delà de l'évènement en lui-même. On retrouve cela avec l'exemple de deux projets autoroutiers des contournements de Bordeaux et de Toulouse abandonnés, « conformément aux orientations fixées [...] à l'issue du Grenelle Environnement »³⁰¹. On constate également cette persistance dans le cas d'autres projets assortis d'une justification au regard du Grenelle. Peut être cité l'autoroute A45 entre Saint-Etienne et Lyon, le Premier Ministre François Fillon déclarant que ce projet « respect[ait] les critères du Grenelle de l'Environnement »³⁰², et confirmant ainsi que la date d'ouverture de l'autoroute initialement prévue serait respectée. Enfin, et c'est peut-être l'observation la plus spectaculaire au sujet des interactions entre le Grenelle et le secteur du développement autoroutier, le nouveau schéma national des infrastructures de transport prévoit une baisse sensible des projets autoroutiers par rapport au document de planification en vigueur jusqu'à là³⁰³. Présenté comme « un outil de mise en œuvre des orientations du Grenelle », ce schéma entérinait, dans ses différentes versions rendues publiques en juillet 2010³⁰⁴ et janvier 2011³⁰⁵, une liste de vingt-huit grands projets routiers et autoroutiers au lieu de la cinquantaine à l'étude en fin d'année 2007 selon l'administration des routes.

³⁰¹ Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire : Cabinet Du Ministre D' Etat, Communiqué de presse : A65 et contournements, 4 juin 2008.

³⁰² NI, Fillon confirme l'ouverture en 2015 de l'autoroute A45 Lyon - Saint-Etienne, *Agence France Presse*, le 3 décembre 2007.

³⁰³ C'est-à-dire par rapport à la carte des infrastructures routière à l'horizon 2025, dans Comité Interministériel D'aménagement Et De Développement Du Territoire, 18 décembre 2003, *op. cit.*

³⁰⁴ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.*

³⁰⁵ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, Schéma national des infrastructures de transport - Avant-projet consolidé - Version Janvier 2011, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, janvier 2011

Toutes ces observations témoignent de l'institutionnalisation du Grenelle et de ses lignes narratives dans le secteur du développement autoroutier, c'est-à-dire de leur traduction en « politiques concrètes » ou en « arrangements institutionnels »³⁰⁶ pour reprendre les termes employés par M. Hajer. Comme il le suggère dans ses travaux au sujet de la modernisation écologique, ces éléments peuvent être des instruments, des reconfigurations organisationnelles, des pratiques ou encore des arbitrages rendus.

Les instruments nous intéressent plus particulièrement dans le cadre de ce chapitre, car les acteurs techniques occupent historiquement une place importante au sein du secteur du développement autoroutier. Le schéma national des infrastructures de transport, qui acte l'abandon de plusieurs grands projets, constitue l'un des témoins de l'institutionnalisation du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier en tant que déclinaison concrète de la politique induite par le Grenelle et en faisant référence à un instrument utilisé traditionnellement dans ce secteur ainsi qu'à une ligne narrative du Grenelle. L'instrumentation technique utilisée pour choisir et classer les projets dans ce cadre constitue également une piste d'analyse intéressante, que M. Hajer pointe d'ailleurs dans ses travaux à titre illustratif pour un cas similaire³⁰⁷.

Même si une importance toute particulière est accordée aux instruments dans le cadre de ce chapitre, notre analyse de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle ne se limite pas pour autant à l'étude de l'émergence de nouveaux outils dans l'optique de conclure à un changement dans la politique de développement autoroutier. Notre approche par les lignes narrative et les coalitions discursives, et l'étape que constitue l'institutionnalisation dans le cadre de notre étude de l'infusion des lignes narratives du Grenelle, viennent compléter une approche centrée sur les instruments comme traceur de changement³⁰⁸ dans la mesure où elle se propose non seulement de saisir la genèse de nouveaux instruments mais aussi de les repositionner au regard des usages que les acteurs en font.

Tout l'enjeu de ce chapitre est de comprendre comment les lignes narratives du Grenelle et les coalitions discursives qui les soutiennent ont évolué au cours de ces

³⁰⁶ Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.61.

³⁰⁷ *Idem.*

³⁰⁸ Halpern et Le Galès, 2011, *op. cit.* ; Lascoumes, P. et Simard, L., L'action publique au prisme de ses instruments, *Revue française de science politique*, vol. 61 (n° 1), 2011, pp. 5-22 ; Lascoumes, 2007, *op. cit.*

processus, étant entendu que l'on considère leur institutionnalisation comme un moment de travail sur leur sens et de reconfiguration des coalitions. Il s'agit donc de suivre l'infusion des lignes narratives du Grenelle comme un processus argumentatif en analysant plus particulièrement les instruments qu'elles ont permis de construire.

Pour cela, nous avons reconstruit la trajectoire des lignes narratives du Grenelle afin de voir comment elles ont été mobilisées sur les différentes scènes de leur institutionnalisation dans le secteur du développement routier et autoroutier. Les deux parties suivantes balaient trois scènes de l'institutionnalisation du Grenelle :

- La première partie revient sur les groupes de travail mis en place directement à la suite du Grenelle autrement appelés « chantiers » du Grenelle. Elle a pour objet de comprendre comment une solution est devenue acceptable pour les acteurs du développement autoroutier dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle ;
- La seconde présente la fabriques de deux dispositifs ayant participé à la construction du schéma national des infrastructures de transports : celle de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle I » ; et celle d'un outil d'évaluation des projets construit lors du « comité de suivi du Grenelle », nouvelle institution mise en place à la suite du Grenelle et reprenant l'organisation en cinq collèges utilisée au cours de la concertation.

1. Rendre une solution acceptable

Notre approche par les lignes narratives et les coalitions discursives nous a conduit à mettre en lumière, dans le cadre de notre premier chapitre, les lignes narratives produites lors du Grenelle et une coalition discursive les soutenant constitué des acteurs du Grenelle. Alors que certains acteurs classiquement partie-prenante dans la politique autoroutière – i.e. l’administration et les parlementaires – n’avaient pas participé à la production de ces lignes narratives, l’enjeu de cette partie est de comprendre comment elles se sont disséminées parmi des acteurs en dehors de cette coalition. C’est plus particulièrement le cas de l’administration des routes qui nous intéresse ici, afin de comprendre comment les lignes narratives du Grenelle se sont transformées en une solution acceptable à leurs yeux.

Comme nous venons de l’évoquer, le Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT) fait partie des éléments tangibles qui constituent l’institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle.

Parmi les annonces du Grenelle, la construction de ce schéma faisait a priori partie des plus consensuelles. Portée par les acteurs du groupe de travail n°1 sur la lutte contre le changement climatique³⁰⁹, et donc par les représentants des cinq collèges, elle a également été reprise dans le compte rendu des tables rondes. Il s’agit même de l’un des engagements numérotés du Grenelle (le n°14), dont l’échéance était initialement annoncée pour mars 2008³¹⁰.

³⁰⁹ Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter Contre Les Changements Climatiques Et Maîtriser La Demande D’ Énergie », 26 septembre 2009, *op. cit.*

³¹⁰ Le Grenelle Environnement, janvier 2008, *op. cit.*

Pourtant, la première version de ce schéma n'a été rendue publique qu'en juillet 2010. Depuis les premières annonces sur ce sujet, la date de la publication de ce schéma n'a cessé d'être repoussée dans le temps. A titre d'exemple, la loi Grenelle I, votée le 3 août 2009, prévoyait qu'il soit élaboré d'ici la fin de cette même année³¹¹.

On pourrait *a priori* imputer ce glissement de calendrier à une forme de résistance de la part l'administration à la mise en œuvre du Grenelle. On a là un groupe d'acteurs, non-représentés dans le cadre du Grenelle et qui, de plus, devaient être vraisemblablement en charge de la construction de ce nouveau schéma, car rappelons-le, il s'agit d'un instrument classiquement utilisé par l'administration. Cependant, ce glissement dans le calendrier paraît d'autant plus surprenant, qu'à la suite du Grenelle, une certaine incertitude était papable parmi certains acteurs de l'administration des routes quant à la réalisation de ce schéma alors même qu'ils défendaient sa réalisation, ce qui tendait à montrer l'adhésion de ces acteurs à cette ligne narrative du Grenelle. Une série d'entretiens menés à ce moment-là permettait de comprendre qu'ils ressentaient que les autoroutes étaient devenue une question politiquement embarrassante au regard du Grenelle et que cela pourrait se traduire par la non réalisation du SNIT.

Cette partie a pour objet l'étude de cette période d'atermoiements concernant la réalisation du schéma national des infrastructures de transport et permet d'éclaircir le mystère de sa difficile genèse.

En reprenant la définition de ce schéma, on peut associer sa construction à un processus de planification, ce qui se rapproche des activités de « planning » ou de « policy analysis » décrites dans l'ouvrage collectif dirigé par Franck Fischer et John Forester *The argumentative turn in policy and planning*³¹².

³¹¹ L'article 17 de la loi prévoit que « le schéma national des infrastructures de transport [...] sera élaboré en 2009 en concertation avec les parties prenantes du Grenelle ». Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

³¹² Dans cet ouvrage les termes de « policy analyst » et de « planner » sont rapprochés. Fischer et Forester (dir.), 1993, *op. cit.*

Décrit comme un « document de stratégie qui fixe les grandes orientations de l'État en matière d'infrastructures de transport » et qui « identifie [...] les grands projets d'infrastructures dont la réalisation apparaît souhaitable à l'horizon 20-30 ans, et dont les études doivent ainsi être poursuivies »³¹³, il retient certains projets et en écarte d'autres au regard d'arguments techniques ou de considérations politiques.

Au regard des propositions analytiques explicitées par F. Fischer et J. Forester, la construction du SNIT peut être saisie comme un processus d'argumentation³¹⁴. L'idée sous-jacente de cette proposition est de considérer une politique publique, un processus de planification, ou encore les fruits de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle, comme des objets construits par le langage avec lequel ils sont décrits³¹⁵. Il s'agit de saisir les constructions discursives – lignes narratives³¹⁶, énoncés³¹⁷ ou bien récits³¹⁸, selon les concepts utilisés – qui permettent aux acteurs d'établir des constats ou des objectifs, ou bien de justifier des choix par exemple.

En mettant l'accent sur la façon dont les problèmes sont définis, ce type d'approche permet d'aborder les processus par lesquels une solution devient acceptable³¹⁹ pour les acteurs, en lien étroit avec une analyse des coalitions discursives³²⁰ qui se font et se défont lors de ces processus.

³¹³ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

³¹⁴ "Policy analysis and planning are practical processes of argumentation". Fischer, F. et Forester, J., Editors' introduction, dans F. Fischer et J. Forester (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993b, pp. 1-17, p.2.

³¹⁵ En 1995, Franck Fischer et John Forester énoncent : "the language of policy and planning analyses not only depicts but also constructs the issues at hand". Dans Ibid. Dans son ouvrage de 2003, Franck Fischer décrit les politiques publique comme : "literally 'constructed' through the language(s) in which [they are] described". Fischer, 2003, *op. cit.*

³¹⁶ Hajer, 1995b, *op. cit.*

³¹⁷ Zittoun, P., Référentiels et énoncés de politiques publiques : les idées en action, dans O. Giraud, et al. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris: La Découverte, 2008, pp. 73-92.

³¹⁸ Roe, E. M., Narrative Analysis for the Policy Analyst: A Case Study of the 1980-1982 Medfly Controversy in California, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8 (n° 2), 1989, pp. 251-273.

³¹⁹ Fischer et Forester, 1993, *op. cit.* p.5.

³²⁰ Selon M. Hajer : "A discourse coalition is thus the ensemble of a set of story lines, the actors that utter these story lines, and the practices that conform to these story lines, all organized around a discourse." Dans : Hajer, M., Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain, dans F. Fischer et J. Forester (dir.), Ibid., Durham and London: Duke University Press, 1993.

L'hypothèse qui guide la première partie de ce chapitre consiste à dire que la construction d'un nouvel outil d'évaluation des projets d'infrastructures de transport tous modes, relié à l'élaboration du SNIT, s'est imposée comme l'un des fruits de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier, conjointement à l'enrôlement de nouveaux acteurs. Les politiques de développement des infrastructures de transports, et en particulier celle des autoroutes, sont souvent décrites par les acteurs et les observateurs comme très sectorisées³²¹. A ce titre, l'hypothèse formulée ici peut être détaillée en disant que le SNIT est devenue une solution à la mise en œuvre du Grenelle dans la politique autoroutière par à un processus d'argumentation du changement engendré par la mise en place d'un outil d'évaluation des projets commun à tous les modes.

C'est donc au-travers une analyse du travail sur le sens des lignes narratives du Grenelle que cette partie aborde l'arrivée de nouveaux acteurs, et en particulier l'administration des routes, dans le cadre des processus d'institutionnalisation du Grenelle. Ce processus peut être résumé en disant que la ligne narrative du Grenelle sur le SNIT et la priorité accordée aux alternatives à la route dans ce cadre s'est transformée, avec l'arrivée de ces acteurs, en une ligne narrative sur la nécessité de mettre en place un processus de planification multimodale pour élaborer ce schéma.

En pratique, saisir ces processus nécessite un matériau recueilli quasiment en temps réel afin de pouvoir apprécier toutes les incertitudes et les revirements de situations qui pourraient être gommées *a posteriori*. Pour cela, ce chapitre s'appuie tout particulièrement sur un corpus d'entretiens menés immédiatement après le Grenelle alors que des incertitudes planaient sur les modalités de sa mise en œuvre et de la construction du SNIT. Ils ont été complétés par un recueil de documents publiés au même moment pouvant être considérés comme des documents de travail, notamment sur le site Internet dédié au Grenelle de l'Environnement³²². Ils ont constitué des sources d'information intéressantes étant donné que bien souvent ils s'adressaient autant aux acteurs du Grenelle qu'au public.

³²¹ Nous pouvons citer par exemple Offner, J.-M., XII. Les transferts de compétences dans le domaine des routes, *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, 2004, pp. 143-156.

³²² <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

Cette partie se décompose en deux temps.

Tout d'abord, elle focalise sur un groupe d'acteurs particulier, à savoir les cadres de l'administration des routes impliqués dans la mise en œuvre du Grenelle. Alors que nous avons vu, dans le cadre du premier chapitre, que ces acteurs classiquement partie-prenante dans la politique autoroutière n'étaient pas représentés lors du Grenelle, la première sous-partie décrit comment ils ont interprété les lignes narrative du Grenelle.

La seconde a quant à elle pour objet d'étudier leurs discours « en action »³²³. En d'autres termes, il s'agit de mettre en lumière comment les lignes narratives du Grenelle ont été mobilisées dans un contexte particulier, afin de voir comment elles ont participé à faire d'une revue des projets d'infrastructure, associée à la construction du SNIT, une solution à la mise en œuvre du Grenelle.

³²³ En référence à Zittoun, 2008, *op. cit.*

1.1. Le Grenelle : entre contrainte et ressource pour l'administration des routes

Le point de départ que nous avons choisi pour aborder la naissance de cette solution est le point de vue des cadres de l'administration des routes en charge de la planification. Il s'agit des acteurs de la sous-direction de la Politique Routière et du Développement (PRD) de l'ex Direction Générale des Routes (DGR) qui a elle-même constitué une direction historique de l'administration centrale du Ministère de l'Équipement. De par les prérogatives de la DGR et de leur sous-direction, c'est un groupe d'acteurs central dans le cadre de l'élaboration de la politique de développement autoroutier en France. Nous verrons également au fil de cette partie qu'ils ont joué un rôle important dans la construction du schéma des infrastructures de transport.

Pour étudier la question de leur activité par rapport aux productions du Grenelle, nous avons fait le choix de l'aborder à la manière dont Bruno Latour saisit la vie d'un laboratoire³²⁴, à savoir en nous intéressant aux énoncés qu'ils produisent.

a. Un positionnement

Au regard de ce qui a déjà été évoqué dans le cadre de notre premier chapitre, nous avons déjà remarqué que ces acteurs affichaient une certaine distance face à certains énoncés du Grenelle, ce qui pouvait être expliqué notamment par le fait qu'ils n'avaient pas vraiment pu influencer au moment de leur construction.

Pour aller plus loin, il s'agit maintenant d'étudier leur positionnement par rapport aux énoncés du Grenelle. Afin d'étayer ce que nous entendons par positionnement, nous avons souhaité tout d'abord mentionner un extrait d'entretien qui illustre la démarche analytique que nous avons adopté.

« On n'est pas sur les mêmes temporalités. Le Grenelle est un épiphénomène, nous on gère un réseau routier dans le temps, avec des responsabilités patrimoniales, qui sont quand même à plus long terme que le

³²⁴ Latour, B., La science en action. Introduction à la sociologie des sciences, Paris: La Découverte, coll. "Sciences humaines et sociales", 2005 [1989], 663 p.

Grenelle. Donc on n'a pas besoin de se positionner sur le Grenelle. [...] Nous on modèle un discours qui soit... qui s'emboîte bien avec le Grenelle, parce que c'est la commande politique, mais qui soit réaliste dans l'opérationnel. Donc nous, on construit un discours qui permet de traduire le Grenelle en faits opérationnels qui ne soient pas déconnants. »³²⁵

A notre question³²⁶ au sujet du positionnement de leur organisation vis-à-vis du Grenelle, cet acteur de la sous-direction PRD rétorquait que la DGR n'avait pas besoin de se positionner par rapport à lui, pour des raisons de « temporalités » inhérentes à son activité. Le Grenelle est présenté comme donnant lieu à une « commande politique » à satisfaire. En qualifiant le Grenelle d'« épiphénomène » et en mettant l'accent sur le « long terme » de son action, nous retrouvons un argumentaire qui met l'administration à distance du politique.

Dans ce contexte, cet acteur définit son action comme une volonté de rendre opérationnel le Grenelle en produisant du discours, ce qui renvoie l'idée d'une traduction en instruments connus par les acteurs et donc d'une institutionnalisation. Il mentionnait ainsi le fait, qu'en l'état, les discours du Grenelle n'étaient pas forcément « réalistes », voire qu'ils conduiraient à un mauvais fonctionnement de la politique autoroutière.

Cela ne vaut bien évidemment pas justification de l'approche adoptée, notamment en raison des biais introduits par le questionnement des acteurs en entretien, mais le fait que l'acteur définisse son action par rapport au Grenelle comme sa « traduction » en « faits opérationnels » montre que l'analyse discursive au sens où nous la définissons est, d'un point de vue méthodologique, une porte d'entrée pertinente sur notre terrain.

Au regard de ces observations et du cadrage théorique que nous avons déjà eu l'occasion de développer en introduction, cette sous-partie a pour objectif de reconstruire la ligne narrative produite par les cadres de PRD à la suite du Grenelle au sujet de son opérationnalisation dans la politique autoroutière.

³²⁵ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³²⁶ Il s'agissait de savoir si certaines réflexions menées à la DGR, notamment sur des critères d'évaluation des projets, avaient été initiées « en réponse au Grenelle, pour se positionner ». Dans *Ibid.*

b. Une analyse de la gestion du cas des routes

D'un point de vue général, les acteurs de la sous-direction PRD ont estimé que le Grenelle avait mal géré la question des routes de leur point de vue. Le premier chapitre a permis de voir que les autoroutes étaient un sujet de conflit dans le cadre du Grenelle, notamment avec les débats sur le moratoire. Nous avons également constaté qu'elle avait été peu évoquée dans la presse jusqu'à l'approche des tables rondes.

L'embarras politique lié à la question des routes

A cet égard, à une question posée – peut-être un peu, mais volontairement naïve – pour savoir si « on avait oublié » la route dans le cadre du Grenelle, l'un des acteurs précise sa vision des choses sur le sujet :

« On n'a pas oublié la route... on ne veut pas s'occuper de la route. [...] On ne veut pas en parler. Parce que tout simplement, parler de la route, ça veut dire redescendre sur terre. [...] Le Grenelle sur ces questions est parti sur de mauvaises bases. Alors que les groupes du Grenelle avaient à mon avis très bien géré la question routière, notamment le groupe 1. »³²⁷

Pour cet acteur, le fait que les organisateurs du Grenelle n'aient pas cherché à traiter le cas de la politique autoroutière peut s'expliquer par le fait qu'ils ne souhaitent pas avoir à communiquer sur la question du développement routier. En outre, il estimait que la question avait été, par opposition, mieux gérée dans le cadre du groupe n°1. Rappelons que nous avons vu précédemment que la seule proposition relative au développement autoroutier issue de ce groupe était la construction d'un nouveau schéma des infrastructures de transport.

Limiter le développement routier au cas de « congestion », « sécurité » ou « intérêt local » : une contradiction

Outre la création d'un nouveau schéma des infrastructures de transport, le développement autoroutier a fait l'objet d'une autre annonce remarquable lors du

³²⁷ Ibid.

Grenelle et plus précisément au moment des tables rondes, qui est lors la phase que les acteurs considéraient comme la plus « politique ».

Cette phase aurait donné lieu à des annonces contradictoires, selon les acteurs de la sous-direction PRD de la DGR :

« Les conclusions du Grenelle ont très mal gérées la question routière. Politiquement les routes c'est encombrant pour le Grenelle ... »³²⁸

« On dit : on ne fait pas de routes sauf en cas de problèmes de sécurité, de congestion... et d'intérêt local. Moi, avec l'intérêt local, je justifie toute la carte du CIADT de 2003. Tu peux me faire confiance. »³²⁹

« Dans ce Grenelle, ils avaient à la fois à rendre des comptes au public, donc personne ne veut des routes. Et donc c'était on ne fait pas de routes. Et puis il fallait qu'ils fassent plaisir aux élus : sauf dans 3 petits cas, microscopiques... Alors peut-être que le public a vraiment l'impression qu'on va plus faire de routes... »³³⁰

Dans ces trois extraits d'entretiens avec trois cadres différents de la sous-direction, tous s'accordent sur le fait que les trois cas énoncés lors des tables rondes pour encadrer le développement routier – congestion, sécurité et intérêt local – ne constituent pas des critères restrictifs permettant de limiter le développement autoroutier. On retrouve ici une posture de non-adhésion à cette ligne narrative de la part de l'administration des routes décrite dans le premier chapitre. Selon eux, cette contradiction entre d'un côté une volonté affichée de limiter le développement routier, et de l'autre des critères non restrictifs, s'explique par la mauvaise gestion du cas des routes lors du Grenelle, sujet décrit comme « politiquement encombrant ». Cette annonce était décrite comme volontairement floue, à la fois pour communiquer vis-à-vis du public et pour laisser des marges de manœuvre vis-à-vis des élus locaux.

³²⁸ Ibid.

³²⁹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

³³⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

c. Les problèmes opérationnels induits par le Grenelle

Alors que nous pouvons penser en première intention que l'ambiguïté de cette annonce pouvait être dans leur intérêt, parce qu'une baisse du nombre de projets serait de nature à limiter leur activité, un certain nombre de raisons sont évoquées par ces acteurs pour argumenter le caractère problématique de cette ligne narrative.

Le flou du discours grenellien et le portage des projets

Tout d'abord, la gestion de la question des routes dans le cadre des tables rondes du Grenelle pose, selon et pour eux, un certain nombre de problèmes opérationnels :

« Nous on a quand même des projets qu'il faut porter, des élus auxquels il faut répondre et on ne peut pas continuer à être dans le flou comme ça en disant : le Grenelle a donné lieu à un moratoire, sans que ce soit vraiment un moratoire, tout en disant que c'est un moratoire, enfin c'est ingérable. »³³¹

« Les petites équipes qui vont partir à nouveau en maîtrise d'ouvrage sur les débats publics, c'est elles qui vont porter le discours politique, alors que c'est pas leur métier. Il aurait fallu qu'elles puissent s'adosser. »³³²

Au regard de ces deux extraits, les énoncés des tables rondes du Grenelle posent problème à la fois dans leurs relations avec les élus, ainsi qu'en ce qui concerne le portage des projets. Dans le premier passage, nous pouvons voir que le « flou » entretenu autour de la question du moratoire autoroutier est perçu comme difficilement gérable.

Le second donne un exemple de procédure pour laquelle le portage d'un projet peut connaître des difficultés. Il s'agit des débats publics. Selon l'acteur interrogé, les équipes en charge d'un projet ne peuvent pas « s'adosser » sur le discours du Grenelle, et se retrouvent plutôt en position de devoir justifier et argumenter un « discours politique », ce qui n'est pas censé être le cas selon lui.

³³¹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³³² Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

Une analyse du contexte politique

Pour ces acteurs, les problèmes induits par les discours du Grenelle dépassent la conduite des projets. On peut voir également que l'administration des routes s'érige en porte-parole des élus locaux, selon une forme de légitimation croisée³³³ :

« Les élus locaux restent quand même fortement attachés au développement du système de transport routier... »³³⁴

« Les élus locaux finiront par en avoir marre qu'on ne s'occupe pas de la question routière. Et le gouvernement sera incapable de résister à la question politique, ce n'est pas possible, donc de toute façon voudra... devra traiter la question. »³³⁵

Les acteurs interrogés rendent problématique la situation induite par les lignes narratives du Grenelle pour le cabinet du Ministère de l'Ecologie, voire pour le Gouvernement, en présentant les « élus locaux » comme un public demandeur d'infrastructures routières et autoroutières. Un exemple très souvent mobilisé pour illustrer cette vision est celui d'un projet dont le débat public a été abandonné lors du Grenelle et pour lequel le cabinet a été interpellé par les élus locaux³³⁶.

Finalement, plutôt que de voir dans le flou des annonces du Grenelle une échappatoire à une éventuelle baisse d'activité, comme une approche par les intérêts aurait pu le suggérer, les acteurs de la sous-direction PRD argumentent sur leur ambiguïté et construisent un problème quant à son opérationnalisation. Ce problème apparaît d'une part lié à leur activité. Mais il est également construit sur la base d'arguments permettant d'« enrôler » d'autres acteurs et notamment les membres du cabinet du Ministère de l'Ecologie. La mise « en action » de ces arguments est présentée un peu plus tard dans cette partie.

³³³ Thoenig et Duran, 1996, *op. cit.*

³³⁴ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

³³⁵ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³³⁶ Il s'agit du cas de la liaison autoroutière Troyes-Auxerre-Bourges, corroboré au cours d'autres entretiens : Commission Particulière Du Débat Public Liaison Routière Troyes - Auxerre - Bourges, Communiqué de presse - Le débat public sur l'avenir de la liaison routière Troyes - Auxerre - Bourges est suspendu: Commission Nationale du Débat Public, 27 juillet 2007.

d. Une problématisation

Après avoir vu les difficultés opérationnelles que ces acteurs déduisaient des lignes narratives du Grenelle, on peut également comprendre qu'ils étaient porteurs d'une « problématisation »³³⁷ de son opérationnalisation dans le secteur du développement autoroutier.

Des arguments techniques pour réintroduire de la complexité

Outre le fait déjà évoqué que la route était « politiquement encombrante » dans le cadre du Grenelle, les acteurs de PRD développent un autre argument pour expliquer que, selon eux, la route n'a pas été traitée de manière satisfaisante :

« N'importe qui de rationnel sait que, de toute façon, il faut continuer le développement, au moins marginal aux interfaces etc. De toute façon ça coûte en entretien patrimonial, en exploitation etc. Il a des coûts de congestion délirants qu'il faut qu'on résorbe. On est dans le paradoxe de : est-ce que si j'améliore l'offre, je ne vais pas faire exploser la demande ? Et donc, sur ces questions là, le Grenelle ne savait pas répondre parce qu'il n'y a pas de raison évidente, donc au lieu d'essayer de répondre, on a préféré ne pas en parler. »³³⁸

Dans ce premier extrait, en s'appuyant sur des arguments techniques et discréditant les autres visions, cet acteur commence par présenter comme une évidence que certaines infrastructures routières et autoroutières sont nécessaires. A partir de ce constat, il réintroduit de la complexité dans le débat sur le développement autoroutier par rapport à ce qui a été énoncé dans le cadre de tables rondes du Grenelle. Pour cela, il formule une interrogation « est-ce que si j'améliore l'offre, je ne vais pas faire exploser la demande ? », qui n'aurait pas été traitée au moment du Grenelle, alors que pour lui elle est centrale au regard des orientations fixées par le Ministre.

La question de ces orientations est l'objet d'un second extrait que nous avons choisi pour la façon dont cet acteur « trie » parmi les annonces et affiche un « engagement politique » particulier, qu'il qualifie de « seule orientation claire »:

³³⁷ Callon, 1986, *op. cit.*

³³⁸ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

« Pour le coup, la création de l'induction c'est en complète contradiction avec les engagements politiques du Grenelle pour lesquels Jean-Louis Borloo a été clair : « je veux plus qu'on crée de route qui appelle une augmentation du trafic PL ». C'est la seule orientation claire. Et je pense qu'il a raison. Je pense qu'il ne faut pas qu'on empire le système. »³³⁹

A partir de ces deux extraits, on peut comprendre que cet acteur porte un premier problème d'ordre technique, qui consiste à dire qu'avec pour orientation de ne plus créer d'infrastructures routières et autoroutières induisant une augmentation du trafic poids lourds, il n'y a pas de « raison évidente » pour abandonner certains projets, étant donné que l'on ne sait pas *a priori* si ils vont « faire exploser la demande ».

Deux visions

Selon les acteurs, s'il n'y a pas de raisons « évidentes » pour abandonner des projets, il existe des arguments techniques valables pour en faire certains. Dans l'extrait suivant, l'acteur parle de « deux visions » relatives au développement autoroutier, que les lignes narratives du Grenelle font cohabiter.

« Donc... les deux visions elles sont là. Elles sont, soit une vision un peu malthusienne donc d'amélioration de la capacité que par l'exploitation, de gestion de la congestion, de contournements d'agglomération pour des raisons d'environnement, sortir le trafic etc. Et puis il y a ceux qui disent : il y a une vision d'aménagement du territoire qu'il faut qu'on ait, et du coup, il faut qu'on fasse des autoroutes un peu partout. Donc ça c'est quand même un paradoxe qu'il va falloir surmonter, que le gouvernement n'a pas surmonté encore. »³⁴⁰

La première vision est qualifiée de « malthusienne », en référence à une vision ne se fondant pas sur une volonté de développement économique. Il s'agit de résoudre des problèmes de congestion ou environnementaux, l'exemple des contournements d'agglomération étant mobilisé. La seconde vision est elle relative à l'« aménagement du territoire » qui, en la caricaturant, reviendrait à faire « des autoroutes un peu partout », pour permettre le développement économique de certains territoires, notamment ruraux. Cet extrait d'entretien conclue sur le fait que ces deux visions qui

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Ibid.

s'affrontent n'ont pas été arbitrées par le gouvernement dans le cadre du Grenelle et qu'il s'agit là d'un « paradoxe qu'il va falloir surmonter ».

A cet égard, la ligne narrative du Grenelle énonçant que « la capacité routière globale du pays ne doit plus augmenter, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité, ou d'intérêt local », ne fait pas sens pour les acteurs de l'administration des routes qui produisent une argumentation dans ce sens.

Un problème politique

Cette dernière observation sur la nécessité d'une prise de position par le gouvernement pose les bases d'une problématisation particulière des énoncés du Grenelle de l'Environnement. Elle est étayée dans l'extrait qui suit :

« La seule question c'est « quand ? ». Quand est-ce que dans le timing de gestion post-grenelle on traite la question routière ? [...] »

C'est essentiellement un problème de pilotage politique, non pas de la politique de développement routier, mais de pilotage politique du Grenelle. C'est ça le centre du sujet. Il y a pas... je ne veux pas casser l'ambiance mais il y a pas de développement durable qui tienne. Il faut être lucide sur le sujet. [...]

C'est à dire que personne n'objective le fait qu'il faille ou pas... est-ce que c'est développement durable de continuer à faire des routes, notamment les contournements urbains. Il n'y a pas de réponse. »³⁴¹

La fin du dernier paragraphe de l'extrait vient faire écho à la complexité du débat sur l'opportunité des projets autoroutiers au regard des enjeux énoncés lors du Grenelle. C'est ce qui est exprimé avec l'interrogation évoquée sur le lien entre développement durable et routes. Cette complexité est utilisée par cet acteur pour montrer qu'en fait les seules questions qui se posent sont d'ordre politique, étant donné que personne n'essaye d'objectiver par un regard technique s'il faut continuer le développement routier ou non.

Cet extrait permet ainsi d'observer par l'usage des expressions « gestion post-Grenelle » ou « pilotage politique du Grenelle », que cet acteur construit autour de la

³⁴¹ Ibid.

question de l'opérationnalisation du Grenelle dans la politique de développement routier un problème politique.

Nous venons donc de voir que les acteurs de PRD argumentent de l'existence d'un problème politique lié à la question de l'opérationnalisation du Grenelle dans la politique autoroutière, et ce, sur la base d'un ré-interrogation technique qui leur permet de « mettre en crise »³⁴² la ligne narrative du Grenelle que l'on avait qualifié de « normative » dans le cadre du premier chapitre.

e. La défense d'une solution et d'un processus décisionnel

Cette problématisation, ainsi que ce travail sur le flou d'une ligne narrative du Grenelle, permettent à ces acteurs de justifier le recours à une solution particulière. Il s'agit en outre d'une autre ligne narrative énoncée dans le cadre des tables rondes : la création d'un nouveau schéma national des infrastructures de transport.

La nécessaire construction du SNIT

La création de ce schéma apparaît tout d'abord aux acteurs de l'administration des routes comme une solution à certains problèmes opérationnels :

« Nous on soutient un schéma national de planification qui comporte cette partie routière, et qui est la forme juridique qu'il faut pour qu'on est de la visibilité en matière de développement des projets, et pour que juridiquement, il n'y ait pas de problèmes de compatibilité de ce schéma de développement avec la question des débats publics qui se gère projet par projet, au sein de laquelle on débat de l'opportunité. »³⁴³

« Nous on veut un grand schéma national de planification, et on revendique le fait que ce schéma soit un plan et programme qui tombe sous le coup de la

³⁴² Pour reprendre l'expression utilisée par Bruno Jobert dans Jobert, 2004, *op. cit.*

³⁴³ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

directive plan et programmes, et qu'il fasse l'objet d'une évaluation environnementale. »³⁴⁴

Cette solution « schéma national de planification », en référence au schéma des infrastructures de transport, apparaît comme une solution à différents enjeux opérationnels, comme « avoir de la visibilité » pour le développement des projets, ou encore avoir une « forme juridique » stable qui permette de bien gérer les débats publics. Cet acteur défend en outre le fait que ce schéma fasse l'objet d'une évaluation environnementale au titre de la « directive plan et programme »³⁴⁵ de la Commission Européenne, toujours pour cette question juridique.

L'emploi du « nous » dans cet extrait est enfin très révélateur. Dans cet entretien, l'acteur prenait bien soin de distinguer ce qu'il défendait personnellement de la position de sa sous-direction ou de la DGR. A cet égard, ce « nous » fait référence non seulement à PRD, mais aussi à la Direction Générale des Routes toute entière. De nombreux entretiens au sein de la sous-direction font ainsi référence à cette volonté d'avoir ce schéma³⁴⁶. D'autres montrent également qu'il a été l'objet d'une phase de discussion au sein de l'ensemble de la DGR³⁴⁷, pour finalement aboutir à une forme de consensus en interne et au portage de cette proposition par le Directeur Général des Routes³⁴⁸. Ce schéma constituait donc une solution qui réunissait les acteurs de la DGR et en particulier de PRD.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Directive 2001/42/CE du Parlement Européen Et Du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

³⁴⁶ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.* ; Entretien avec un responsable du bureau des projets au sein de la sous-direction "politique routière et développement" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 30 novembre 2007.

³⁴⁷ Nous aurons l'occasion de revenir sur cette phase de discussions dans le cadre de notre troisième chapitre. En attendant, nous pouvons faire référence aux entretiens suivants : Entretien avec un responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.* ; Entretien avec un responsable "opérations routières" à la sous-direction des Investissements Routiers de la DGR, fait à Paris, le 15 novembre 2007.

³⁴⁸ Élément corroboré encore une fois par différents entretiens : Entretien avec une chargée d'opérations du bureau des projets au sein de la sous-direction "politique routière et développement" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 14 mars 2008 ; Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

Une revue des projets et un processus de planification

En évoquant ce schéma, ces acteurs ne défendent pas seulement un outil leur apportant certains avantages opérationnels, ils portent également un questionnement sur les projets permettant d'éclaircir les incertitudes laissées en suspens selon eux par le Grenelle de l'Environnement.

« Donc... c'est un discours [les annonces du Grenelle] qui est assez structurant, pas aujourd'hui, mais qui, pour le coup, a un sens, c'est à dire pas d'augmentation majeure de la capacité routière qui conduirait à ce qu'on augmente la part modale du transport routier de marchandise. C'est assez clair, et d'ailleurs c'est assez fondé. C'est à dire que les études de trafic sont capable de dire comment les poids lourds se reportent, quelle induction ça crée et d'où viennent les flux. Donc il faut qu'on regarde chaque projet pour voir en quoi ça induit ou pas et en quoi ça crée un appel d'air. Si ça ne crée pas d'appel d'air et si le projet a d'autres vertus il faut le faire, si... en opportunité, manifestement, c'est too much, il ne faut pas le faire. »³⁴⁹

Dans ce premier fragment d'entretien, nous pouvons voir que l'acteur définit une sorte d'algorithme à appliquer pour étudier « chaque projet ». Il part tout d'abord d'une certaine reformulation qu'il effectue des annonces du Grenelle, processus que nous venons de décrire précédemment. Il fixe ainsi un indicateur – « la part modale du transport routier de marchandises » – qu'il propose d'évaluer projet par projet, en s'appuyant sur des « études de trafic ». Sur la base de cette évaluation, il propose d'abandonner un certain nombre de projets et d'étudier les « vertus » de ceux qui « ne créent pas d'appel d'air » du point de vue de l'induction d'un trafic poids lourds nouveau.

L'analyse de ces « vertus » fait également partie des éléments défendus par les acteurs avec la solution « schéma de planification » :

« L'infrastructure, le réseau routier, en tout cas autoroutier, maintenant il existe. Il existe, il marche plutôt bien. Et quand on fait une route, il faut regarder autre chose que : je crée ma nouvelle infrastructure, je vois où je capte le trafic, combien il y a de trafic pour voir, grosso modo de combien est la subvention publique, à quelle hauteur sera la subvention publique... On a plutôt intérêt de se dire : si je fais ça, à quoi ça sert fondamentalement ? A

³⁴⁹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

quoi ça sert, quels sont les retombées sur le territoire, est-ce que le territoire en a vraiment besoin où est-ce que ce n'est pas, au contraire, contre-productif pour le territoire ? »³⁵⁰

En partant du constat que le réseau autoroutier « existe » et « marche plutôt bien », l'acteur énonce, pour commencer, les questions que l'administration des routes se posait quand l'enjeu était de développer le réseau, en évoquant par exemple celle de la subvention publique relative à un projet. Il propose de se poser de nouvelles questions, relatives notamment aux « territoires » impactés par les projets d'infrastructures, et d'adopter une démarche résolument réflexive, ce qui est présenté comme une forme de changement par rapport aux pratiques précédentes.

En défendant la mise en place de l'outil « schéma de planification », il est donc finalement à noter que les acteurs le façonnent en l'articulant à la problématisation qu'ils mettent en lumière.

Reste maintenant à éclaircir une expression plutôt étrange que nous avons volontairement laissée de côté jusque là et que l'on peut trouver tout au début du premier extrait d'entretien que nous venons de citer. Il s'agit du « pas aujourd'hui » employé pour qualifier le caractère structurant des discours du Grenelle.

Redonner du sens à une ligne narrative du Grenelle

Ce « pas aujourd'hui » vient faire écho au questionnement que nous avons soulevé en tout début de cette sous-partie relatif à la capacité de contrainte des discours du Grenelle. Il s'agit de voir qu'alors que les acteurs de l'administration des routes les décrivaient comme non contraignantes pour le choix des projets, elles étaient pour autant utilisées comme une ressource par les acteurs.

Plus précisément, il s'agit de voir que les acteurs de PRD, à partir du flou qu'ils entretiennent au sujet des annonces du Grenelle sur le développement routier, se positionnent au sein d'un processus décisionnel qu'ils soutiennent en même temps que l'outil « schéma ».

« Alors on a compris qu'il y allait avoir un schéma de programmation des infrastructures, mais là aussi, et c'est là que l'on voit que le niveau politique à mon avis est mal à l'aise avec ça. [...] »

³⁵⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

On avait l'impression qu'on avait cet espèce de ventre mou qui était sorti du Grenelle : on ne fait pas d'infrastructures sauf dans tels et tels cas, avec bon sens. Et on s'est dit : ben on va essayer de redonner du sens à ces 3 petits éléments et surtout au bon sens...

Dans le cadre du grand plan de schéma des infrastructures de transport qui va être fait, et pensait-on, à la mode du Grenelle, donc avec le club des 5 : les syndicats, les collectivités locales, le patronat etc. Et avec un vrai... travail qu'on appelle de nos vœux de dire : on va fonder ensemble les grands objectifs et les grands critères de choix des infrastructures, pour qu'ils soient légitimes »³⁵¹

C'est en affichant une volonté de redonner du sens aux énoncés du Grenelle que les acteurs de PRD se positionnent. On comprend dans un premier temps qu'il décrypte le contexte en présentant une contradiction entre le fait que le schéma national des infrastructures est un engagement du Grenelle et que des incertitudes pèsent sur sa réalisation.

Le second temps le complète en illustrant la position adoptée par les acteurs de PRD vis-à-vis du discours du Grenelle qui annonce que l'augmentation de la capacité routière sera limitée aux cas de congestion, sécurité et intérêt local. En adoptant une démarche visant à redonner du sens au Grenelle, il est à noter que non seulement ils mobilisent ces discours comme une ressource, mais ils contribuent également à lui conférer une force de contrainte, à en faire un point de passage obligé³⁵².

Enfin, par cette posture, l'acteur se replace, ainsi que sa sous-direction, au sein du processus décisionnel qu'il imagine. Il consisterait en la réunion des collègues du Grenelle, afin de fonder de « grands objectifs » de planification et de « choix des infrastructures ». Il ajoute également qu'un tel processus rendrait ces objectifs et ces critères « légitimes ».

Un travail d'argumentation

Pour conclure sur le questionnement soulevé au début de cette sous-partie en ce qui concerne le « positionnement » des acteurs de PRD vis-à-vis du Grenelle, nous avons

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Callon, 1986, *op. cit.*

souhaité revenir sur le premier extrait d'entretien cité, en le complétant par les éléments qui suivaient dans cet entretien. Nous avons remarqué une réponse assez étrange à la question de savoir comment ces acteurs se positionnaient par rapport au Grenelle. L'acteur avait en effet répondu que la Direction Générale des Routes n'avait « pas besoin de se positionner sur le Grenelle ».

« On n'a pas besoin de se positionner sur le Grenelle. [...] Nous on modèle un discours qui soit... qui s'emboîte bien avec le Grenelle, parce que c'est la commande politique, mais qui soit réaliste dans l'opérationnel. Donc nous, on construit un discours qui permet de traduire le Grenelle en faits opérationnels qui ne soient pas déconnants.

Et les critères de planification ça relève de cette logique là. C'est la réinterprétation du Grenelle pour en faire des objectifs opérationnels qui nous permettrons de trier les projets et de dire aux élus locaux : chez vous on envisage de faire une route pour telles ou telles raisons, ou de ne pas la faire pour telles ou telles raisons. »³⁵³

Il s'avère qu'en pratique les acteurs de l'administration des routes argumentent sur le flou des lignes narratives du Grenelle, et en se présentant comme des acteurs capables de lui « redonner du sens » dans le cadre d'un processus décisionnels. La première partie de l'extrait rappelle l'activité de « traduction »³⁵⁴ des lignes narratives du Grenelle entreprise par les acteurs de sa sous-direction. La seconde illustre le résultat de ce processus, à savoir la construction d'« objectifs opérationnels » qui permettent de tenir des discours vis-à-vis des élus locaux quant à l'abandon ou à la continuation d'un projet.

On peut donc finalement comprendre que par « positionnement » par rapport au Grenelle, l'acteur entendait « prendre position » pour ou contre ce qui a été dit, ce que ne font pas les acteurs en pratique. Les lignes narratives du Grenelle avait pour eux un statu ambigu, oscillant entre ressource et contrainte.

Conclusion

Cette sous-partie s'arrête sur l'activité d'un groupe d'acteurs importants du secteur du développement autoroutier et sur une période relativement courte, à savoir

³⁵³ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³⁵⁴ Akrich, Callon et Latour (dir.), 2006, *op. cit.*

les trois à quatre mois qui ont suivi le Grenelle. Elle saisit leur positionnement dans le cadre des processus de l'opérationnalisation du Grenelle, compte-tenu du fait qu'ils n'avaient pas participé à l'évènement.

Nous avons décrit cette activité à l'aide des outils de la sociologie de la traduction, comme cela par exemple été fait avec les productions scientifiques d'un laboratoire³⁵⁵. Cette approche particulière nous a conduits à aborder les processus de production de leurs argumentaires sur les lignes narratives du Grenelle à la manière d'une étude de la genèse d'énoncés scientifiques³⁵⁶. Notre démarche s'est à ce stade limitée aux frontières de la DGR qui a été notre « laboratoire »³⁵⁷. Elle a permis de mettre en lumière des opérations de traduction des énoncés du Grenelle, pour l'interne de ce groupe d'acteurs, mais aussi à destination de l'externe.

Parmi ces opérations, nous avons pu noter une problématisation³⁵⁸ relative aux lignes narratives du Grenelle, ayant pour effet de construire un argumentaire relatif à leur caractère flou. Après avoir vu dans le cadre de notre premier chapitre que ces acteurs avaient tenté de peser sur les annonces faites dans le cadre du Grenelle, sans succès, nous venons de montrer qu'ils les ont par la suite considérées comme des données exogènes avec laquelle ils avaient à composer, mais qu'ils ont problématisées. La ligne narrative normative énonçant l'arrêt du développement autoroutier sauf cas de congestion, sécurité ou intérêt local a paru particulièrement décortiquée. Ils ont construit, à partir de cette annonce du Grenelle ; un certain nombre des problèmes opérationnels ou politiques liés à sa mise en œuvre ; un questionnement venant alimenter l'idée d'un flou de cette annonce ; et des arguments justifiant d'une solution privilégiée à mettre en œuvre selon eux, à savoir un processus de planification.

Les lignes narratives du Grenelle sont donc apparues pour ces acteurs à la fois comme une contrainte, dans le sens où elles posaient pour eux un certain nombre de problèmes opérationnels, tout en étant une ressource car en même temps qu'ils les mobilisaient, ils se positionnaient au sein d'un débat sur le processus décisionnel à

³⁵⁵ Latour, 2005, *op. cit.*

³⁵⁶ Callon, M., Quatre modèles pour décrire la dynamique de la science, dans M. Akrich, et al. (dir.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris: Mines Paris - Les Presses, 2006.

³⁵⁷ Latour, 2005, *op. cit.*

³⁵⁸ Dans le sens entendu par Michel Callon dans Callon, 1986, *op. cit.*

adopter pour l'opérationnalisation du Grenelle, en défendant notamment une procédure de planification.

Au regard de ces observations, nous considérons que nous venons de saisir, dans le cadre de cette sous-partie, des mécanismes pratiques de la vie d'une coalition discursive³⁵⁹, celle de la « planification routière ». Dans notre cas, le flou de certaines annonces du Grenelle, ainsi que la solution à adopter pour le mettre en œuvre dans le cadre de la politique autoroutière – i.e. la construction du schéma des infrastructures – constituent des récits que les acteurs de PRD partagent. D'un point de vue pratique, cette ligne narrative a été l'objet, comme nous venons de l'évoquer, d'une dissémination dans l'ensemble de la DGR par des processus de conviction et d'argumentation, jusqu'à être portées au plus haut de la direction générale et en dehors de ses frontières.

La mise en œuvre du processus de planification que nous étudions dans la seconde partie de ce chapitre apportera des éléments de réponse quant à l'élargissement de cette coalition discursive, notamment pour la construction du schéma national des infrastructures de transport tous modes.

³⁵⁹ Hajer, 1995b, *op. cit.*

1.2. La fabrique narrative de la « planification multimodale »

L'enjeu de ce second chapitre est d'étudier l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier. L'idée est pour cela de procéder en deux temps. Il s'agit tout d'abord d'étudier les mécanismes par lesquels un processus de planification des infrastructures de transport tous modes est devenu une modalité de la mise en œuvre du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier. C'était l'objet de la première partie. Dans un second temps, il s'agit d'étudier la construction des dispositifs liés à l'élaboration du schéma des infrastructures.

Après avoir vu comment l'administration des routes a « accueilli » les lignes narratives du Grenelle, l'objet de cette seconde sous-partie est donc d'analyser la trajectoire de la coalition de la « planification routière » qui vient d'être mise en lumière au sein des processus de la mise en œuvre du Grenelle.

A la suite de la consultation qui s'est terminée avec les tables rondes du 24 et 25 octobre 2007, un certain nombre de groupes de travail ont été mis en place, appelés « chantiers »³⁶⁰ du Grenelle. Parmi les objectifs de l'un d'entre eux, rendus publics sur le site du Grenelle de l'Environnement au moment de leur déroulement, nous pouvions trouver que le chantier n°6 avait pour objectif de « réaliser d'ici mars 2008, en concertation avec les parties prenantes, le schéma national des nouvelles infrastructures de transport tous modes »³⁶¹.

Le travail de ce groupe s'est terminé en juillet 2008, sans pour autant avoir élaboré le schéma en question, mais en ayant formulé un certain nombre de propositions quant à la mise en œuvre d'un processus de planification, s'appliquant notamment aux infrastructures routières et autoroutières.

³⁶⁰ Le Grenelle Environnement, Phase opérationnelle (phase IV) du "Grenelle Environnement" - Les 33 chantiers, Paris: Le Grenelle Environnement, 28 février 2007.

³⁶¹ Le Grenelle Environnement, site web actualisé le 21 février 2008, consulté le 05 mars 2008. *Les 33 chantiers opérationnels de la phase 4 - Chantier 6 : LGV, Réseau classique - Objectifs*. www.legrenelle-environnement.fr.

Cette sous-partie étudie comment la question du développement des routes nationales et des autoroutes a été abordée dans le cadre de ce chantier. En considérant, comme Maarten Hajer le propose, que les lignes narratives sont à la fois les briques fondamentales des coalitions discursives³⁶², ainsi que des vecteurs par lesquels les acteurs essaient d'imposer leur point de vue³⁶³, elle analyse le travail d'argumentation sur les lignes narratives du Grenelle et les coalitions d'acteurs qui se sont formées dans ce groupe de travail. Nous nous sommes intéressés à celles énoncées sur le thème du développement routier, et en particulier à celle émises par la coalition de la « planification routière ».

a. L'institutionnalisation du Grenelle orpheline de la question du développement autoroutier ?

Cette première section retrace tout d'abord les incertitudes relatives à la création du schéma des infrastructures et au traitement de la question du développement routier dans le cadre des chantiers du Grenelle. Il s'agit de voir, dans un premier temps, que les acteurs ont analysé et discuté ces incertitudes, et dans un second temps, que ces discussions ont fondé les lignes narratives et les coalitions discursives faisant le lien entre la mise en œuvre du Grenelle et la gestion de la politique autoroutière.

Le schéma des infrastructures, une ligne narrative orpheline

Pour commencer, le contexte général du lancement des chantiers du Grenelle peut être évoqué. Après une période d'effervescence et de communication intensive, le mois de novembre 2007 a été beaucoup plus calme d'un point de vue médiatique pour le Grenelle. A tel point que, pour le point d'étape réalisé par Jean-Louis Borloo un mois après les tables rondes, un article du journal *Libération* titrait « Mais où est donc passé le Grenelle ? »³⁶⁴. Parmi les observations faites dans cet article, était évoqué le fait que les « comités opérationnels » en charge de la mise en œuvre du grenelle n'avaient pas encore été constitués. Annoncées par le Ministre d'Etat pour la mi-décembre 2007 dans

³⁶² "The discourse coalition approach suggests that politics is a process in which different actors from various backgrounds form specific coalitions around specific story lines." Hajer, 1993, *op. cit*

³⁶³ "Story lines are the medium through which actors try to impose their view of reality on others, suggest certain social positions and practices, and criticize alternative social arrangements." Ibid.

³⁶⁴ Launay, G., et Noualhat, L., Mais où est donc passé le Grenelle ?, *Libération*, le 24 novembre 2007.

son point d'étape sur le Grenelle³⁶⁵, les modalités relatives au fonctionnement de ces groupes de travail ont par ailleurs été décrites comme « floues »³⁶⁶ par différents acteurs, comme par exemple les représentants d'O.N.G. environnementales.

Ce « flottement »³⁶⁷ décrit dans la presse, autour de la mise en place des groupes de travail chargés de l'opérationnalisation du Grenelle ne fait pas exception pour ce qui est de la mise en œuvre des engagements relatifs aux infrastructures de transport. Il est même à noter que les chantiers du Grenelle ne prévoyaient initialement pas de traiter du seul engagement numéroté relatif aux infrastructures de transports, à savoir la réalisation d'un schéma national des infrastructures³⁶⁸. Une lettre d'information publiée par le Commissariat au Développement Durable du Ministère de l'Ecologie intitulée « le Grenelle en action » fait en effet état, en mars 2008, d'engagements qui étaient jusque là étaient « orphelins »³⁶⁹, c'est-à-dire n'ayant été attribués à aucun groupe de travail. Le n°14 relatif à la construction de ce schéma en faisait partie³⁷⁰.

Des entretiens réalisés au moment de ce « flottement » permettent de voir que deux grandes incertitudes étaient soulevées par les acteurs sur cette période de novembre 2007 à mars 2008 quant à ce schéma et aux chantiers du Grenelle.

La première était relative à la façon dont la question du schéma allait être traitée dans les groupes de travail :

« Visiblement le schéma des infrastructures ne va pas faire parti d'un groupe spécifique dit « au format grenellien », donc avec les 5. [...] Je viens

³⁶⁵ NI, Le Grenelle un mois après: un ministre surpris et satisfait (Entretien), *Agence France Presse*, le 24 novembre 2007 ;

³⁶⁶ NI, Grenelle un mois après, les ONG dénoncent un "grand flou", *Agence France Presse*, le 26 novembre 2007.

³⁶⁷ Selon l'expression employées dans Caramel, L., Jean-Louis Borloo fixe les premiers rendez-vous, *Le Monde*, le 27 novembre 2007.

³⁶⁸ Engagement n°14 dans Le Grenelle Environnement, Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 (version contenant la numérotation des engagements), Janvier 2008.

³⁶⁹ Cette expression a également été employées dans différents entretiens, comme par dans un Entretien avec un responsable "infrastructures de transport" du Commissariat Général du Développement Durable, fait à Paris, le 9 janvier 2009.

³⁷⁰ Commissariat Général Au Développement Durable, Le Grenelle en actions ! Lettre d'information pratique sur le suivi du Grenelle à l'intention des acteurs de sa mise en œuvre - n°4, Paris: Commissariat Général au Développement Durable, 18 mars 2008.

d'apprendre [...] qu'il y aurait pas ce groupe Grenelle pour l'établissement d'un schéma des grandes infrastructures de transport. »³⁷¹

« Il y a eu un choix tactique qui a été de ne pas confier l'objectif de réalisation du schéma directeur routier... euh non, du schéma directeur des transports, à un comité directeur opérationnel. Donc l'objectif numéro 14 du Grenelle n'est confié à aucun comité opérationnel. »³⁷²

Ces deux extraits d'entretiens menés auprès d'acteurs de la sous-direction PRD de la DGR indiquent que la réalisation du schéma des infrastructures n'avait pas été associée à un « comité opérationnel » du Grenelle à proprement parler. Dans le premier, tiré d'un entretien de novembre 2007, l'acteur indique quasiment en temps réel que la réalisation du schéma n'allait pas être affectée à un groupe de travail « au format grenellien », c'est-à-dire avec des représentants des cinq collèges³⁷³. Il est à noter que cet extrait fait suite à un développement de cet acteur au sujet du processus qu'il souhaitait mettre en œuvre pour le Grenelle et que à cet égard, il décrivait la non-présence des cinq collèges comme problématique, car la participation de ces acteurs était selon lui une source de légitimation de la procédure.

Le second extrait fait référence à un entretien mené au début du mois de février 2008. Il confirme le précédent tout en précisant que la non-affectation de « l'objectif de réalisation du schéma » à un comité opérationnel était le fruit d'un choix tactique, en l'occurrence émanant du cabinet du Ministère de l'Ecologie, notamment pour éviter la participation des O.N.G. à cette réflexion. Cet extrait est également intéressant pour le lapsus de l'acteur au sujet du « schéma directeur routier », au lieu du « schéma directeur des transports ». Il annonce à cet égard sa participation à la construction d'un lien entre la création du SNIT et un processus de planification des infrastructures routières, qui est décrit plus tard dans cette partie.

La deuxième incertitude soulevée par certains acteurs au moment de la mise en place des chantiers du Grenelle était relative à la construction du schéma elle-même :

³⁷¹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

³⁷² Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³⁷³ Il s'agit de la définition donnée aux « comités opérationnels » du Grenelle.

« J'en sais rien, et celui qui dit qu'il y en aura un [un CIADT], il est imprudent. »³⁷⁴

« Non mais déjà est-ce qu'il y a un schéma ou pas ? Quelle forme ça prend ? Quel est le calendrier ? Est-ce que tout se fait à la loi Grenelle, ou est-ce que les décisions sont reportées ? »³⁷⁵

« A la base en politique la première étape c'est de savoir si on prend une décision ou pas. Donc... et quand ? Et on est... enfin moi, je ne perçois pas qu'on soit dans des choses tranchées à ce jour. Ni dans un sens, ni dans l'autre. »³⁷⁶

Dans le premier extrait, l'acteur de PRD fait référence à un « CIADT » – Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire – censé présenter le schéma des infrastructures. En présentant la tenue de ce CIADT comme incertaine, il fait donc de même avec la publication d'un nouveau schéma des infrastructures. Cela est corroboré par les deux extraits d'entretien suivants, qui ont quant à eux été réalisés auprès d'un cadre de la Direction des Transports Ferroviaires et Collectifs (DTFC) de la Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT). Alors que l'entretien a été mené fin février 2008, pour cet acteur de l'administration des transports n'appartenant pas à la DGR, la réalisation du schéma était également entourée d'incertitudes. Il soulevait ainsi qu'un certain nombre de questions n'avaient pas encore été tranchées, au sujet du calendrier ou encore de la forme du schéma. La réalisation même du schéma faisait également partie selon lui des incertitudes, ce qu'il justifiait en mettant en lien une analyse du politique – i.e. « à la base en politique la première étape c'est de savoir si on prend une décision ou pas » – et ses perceptions de la situation au regard des rencontres qu'il avait pu avoir avec le Ministre, les Secrétaires d'Etat et leur cabinet par exemple.

Dès le lancement des chantiers du Grenelle, la question du schéma des infrastructures a donc été associée par les acteurs de l'administration à différentes incertitudes. A cet égard, le fait qu'il ait fait partie dans un premier temps des

³⁷⁴ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

³⁷⁵ Entretien avec un responsable de la Direction transports ferroviaires et collectifs à la Direction Générale des transports Maritimes et Terrestres (DGMT), fait à Paris, le 28 février 2008.

³⁷⁶ Ibid.

engagements « orphelins » et dans un second qu'il ne soit pas associé à un chantier au format « grenellien », a participé à alimenter l'hypothèse que ce schéma pourrait ne pas être construit pour des raisons politiques, même s'il s'agissait de l'un des engagement des tables rondes du Grenelle.

La question des routes

Au moment du lancement des chantiers, la situation semblait encore plus incertaine au sujet de la gestion post-Grenelle de la question du développement routier et autoroutier. Pour développer cette idée, nous avons souhaité commencer par aborder la façon dont cette question a été traitée dans la presse sur cette période. A partir du graphique suivant, réalisé par la même méthode que la figure 3 de ce chapitre, il est possible de repérer un certain nombre d'évènements dans la politique autoroutière et sa mise en œuvre à la suite du Grenelle.

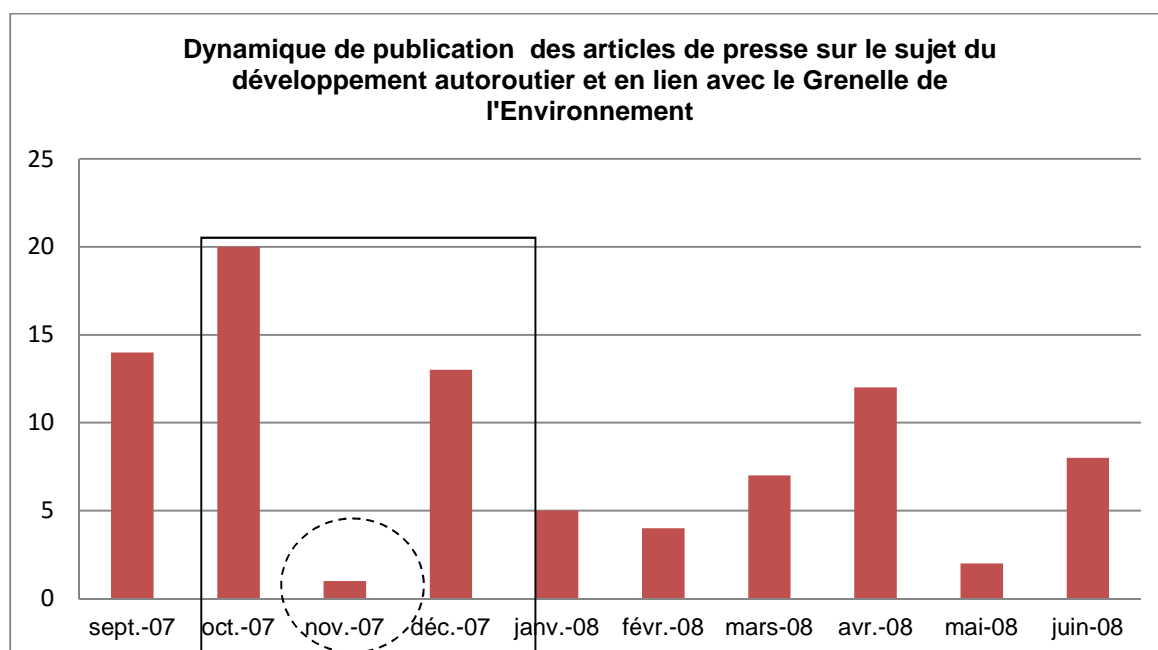


Figure 4 : Nombre d'articles de presse mentionnant le Grenelle parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier entre septembre 2007 et juin 2008³⁷⁷.

Pour ce qui concerne la question des infrastructures de transport, et notamment des autoroutes, la phase des chantiers s'est déroulée entre novembre 2007 à juillet 2008, ce qui justifie l'échelle de temps que choisie ici. Le graphique présente le nombre d'articles

³⁷⁷ Sources : Le Monde ; Libération ; Le Figaro ; L'Humanité ; Les Echos ; la Tribune ; Dépêches AFP. Réalisé à partir de la base de données Factiva. Voir la figure n°1 pour plus de détail.

parus dans différentes sources de la presse nationale évoquant à la fois la question du développement routier en France et celle du Grenelle. Le premier pic observé au mois d'octobre correspond aux tables rondes. Le mois de décembre 2007 a, quant à lui, vu l'installation des chantiers du Grenelle. A ce moment, des représentants d'O.N.G. environnementales ont fait part de leur déception par voie de presse³⁷⁸, mentionnant par exemple l'annonce faite le même mois de la confirmation du projet d'autoroute A45 entre Lyon et Saint-Etienne par le Premier Ministre³⁷⁹ ; et enfin la première réunion du comité de suivi du Grenelle³⁸⁰. Au cours du mois de janvier 2008, un décret déclarant d'utilité publique le Grand Contournement de Strasbourg (GCO) a été pris : s'en est suivi plusieurs articles au sujet des contestations vis-à-vis de ce projet³⁸¹ de février à avril 2008. Celles vis-à-vis du projet d'autoroute A65 entre Pau et Langon ont également trouvé une tribune³⁸² au même moment. Au mois d'avril, un dossier de presse au sujet de la loi « Grenelle I » a été présenté au cours d'un comité de suivi du Grenelle³⁸³. Enfin, en juin le projet A65 a été confirmé et les contournements de Toulouse et de Bordeaux abandonnés³⁸⁴.

Sur la période pendant laquelle se sont déroulés les chantiers du Grenelle, la question du développement autoroutier dans la presse a été rythmée par un certain nombre d'articles relatifs à des contestations vis-à-vis de projets autoroutiers, souvent

³⁷⁸ NI, Grenelle environnement: ONG et syndicats demandent au gouvernement de "se ressaisir", *Agence France Presse*, le 12 décembre 2007 ; NI, Le Grenelle deux mois après: la déception pointée chez les ONG, *Agence France Presse*, le 18 décembre 2007.

³⁷⁹ 3 décembre 2007, *op. cit.*, *Agence France Presse* ; NI, Autoroute A45: en "contradiction totale" avec le Grenelle (écologistes), *Agence France Presse*, le 5 décembre 2007.

³⁸⁰ NI, Borloo : lancement des 33 chantiers du Grenelle de l'environnement, *Agence France Presse*, le 19 décembre 2007 ; Launay, G., Borloo tente de rassurer sur l'après-Grenelle, *Libération*, le 20 décembre 2007.

³⁸¹ Fortier, J., Le projet de contournement autoroutier ouest de Strasbourg suscite de nombreux recours, *Le Monde*, le 1 avril 2008 ; Latham, A., Contournement ouest de Strasbourg : l'opposition se renforce, *Les Echos*, le 7 avril 2008.

³⁸² NI, A65 Pau/Langon : les écologistes veulent que le projet soit réévalué, *Agence France Presse*, le 28 janvier 2008 ; Kempf, H., Pau-Langon, chère liaison, *Le Monde*, le 12 avril 2008 ; NI, A65 Langon-Pau : les élus s'impatinent, les opposants font feu de tout bois, *Agence France Presse*, le 20 avril 2008.

³⁸³ NI, Grenelle : "Beaucoup d'effets d'annonce, peu de moyens" (Verts), *Agence France Presse*, le 30 avril 2008.

³⁸⁴ NI, Le ministère de l'Ecologie confirme le projet d'autoroute A65, *Agence France Presse*, le 4 juin 2008 ; Kempf, H., Feu vert pour l'A65, mais stop aux contournements de Toulouse et Bordeaux, *Le Monde*, le 7 juin 2008

portées par des représentants d'O.N.G. environnementales ayant par ailleurs été représentées dans le cadre du Grenelle.

Selon certains acteurs, cette situation a eu un impact sur la façon dont a été géré le cas des autoroutes pendant cette période. Notre revue de presse indique tout d'abord que le cabinet du Ministère de l'Ecologie, en incluant le Ministre et le Secrétaire d'Etat aux Transports, ont très peu communiqué sur cette question au début des chantiers du Grenelle. La quasi-absence d'articles de presse au sujet du développement autoroutier durant le mois de novembre (voir figure n°5), alors que se préparaient les comités opérationnels, en est révélatrice. En décembre 2007, un article publié dans le journal *Le Monde* va dans ce sens :

« Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, a entériné fin octobre un "moratoire" sur les projets autoroutiers, sauf dans les cas de sécurité, de congestion ou d'intérêt local. Mais, à quelques mois des élections municipales, le dossier est devenu épineux sur le terrain.

Silence radio. Que ce soit du côté de la direction des routes ou de celui du cabinet du secrétaire d'Etat aux transports, Dominique Bussereau, impossible d'obtenir des éclaircissements sur la position de l'Etat en matière de projets autoroutiers. Le comité de suivi du Grenelle de l'environnement, qui doit se réunir jeudi 20 décembre, évoquera-t-il le sujet ? Rien n'est moins sûr. Le dossier est localement sensible... et les élections municipales approchent.

L'annonce par Jean-Louis Borloo, le ministre de l'écologie, fin octobre, au terme du processus de consultation, que l'ère du " tout-autoroutier " était terminée a affolé les élus locaux et requinqué les associations environnementales, favorables à un moratoire. [...]

Où le curseur va-t-il se fixer ? La question embarrasse les pouvoirs publics, qui pourraient ne fournir des éléments de réponse qu'après mars et les élections municipales. »³⁸⁵

En parlant des « projets autoroutiers », le journaliste fait ici référence à un « dossier devenu épineux sur le terrain », ou encore « localement sensible ». La raison évoquée à ce titre était l'échéance des élections municipales et l'attachement encore marqué d'un

³⁸⁵ Van Kote, G., Courtois, C., Fortier, J., et Landrin, S., Le "moratoire" et les municipales, *Le Monde*, le 20 décembre 2007. L'intégralité de l'article se trouve en annexe 2.

certain nombre d'élus locaux à de nombreux projets autoroutiers. Dans ce contexte, la question de l'abandon de certains projets autoroutiers était présentée comme « embarrassante pour les pouvoirs publics ». Si bien que pour le journaliste, il était « impossible d'obtenir des éclaircissements sur la position de l'Etat en matière de projets autoroutiers », que ce soit de la part du cabinet du Secrétaire d'Etat aux Transports, ou encore de la part de la Direction des Routes. Il était même conjecturé que cette question ne serait pas évoquée au cours du comité de suivi du Grenelle de décembre.

Ce comité de suivi, instance chargée du suivi et de la mise en œuvre du Grenelle, s'est réunie le 19 décembre 2008. Destinée à présenter aux représentants des cinq collèges les modalités de la « mise en œuvre concrète » du Grenelle, selon les termes de Jean-Louis Borloo rapportés dans un article paru dans le journal *Le Monde*³⁸⁶, elle a été l'occasion de la présentation des « 33 comités opérationnels qui [allaient] avoir cette tâche »³⁸⁷.

La question de l'avenir des projets autoroutiers a été abordée dans ce cadre. Interrogé par la presse sur la question des autoroutes, le Ministre d'Etat « prom[ettait] un " listing " des projets maintenus et des projets abandonnés " au printemps " »³⁸⁸.

Pour autant, aucun des comités opérationnels n'a été désigné à ce moment-là, ni pour la réalisation du schéma des infrastructures, ni pour la question de l'avenir du développement autoroutier. Outre le fait qu'il souligne les incertitudes qui pouvaient planer à cet époque sur les modalités de la construction du schéma des infrastructures et de la gestion de l'avenir de la politique autoroutière, ce dernier extrait suscite des interrogations quant au lien entre la mise en œuvre du Grenelle et la gestion post-Grenelle de la politique autoroutière.

Cette situation et cette communication étaient analysées par les acteurs de l'administration. Ces analyses sont intéressantes dans la mesure où l'on peut comprendre qu'elles participent à la construction de leur positionnement dans le processus, comme le montre l'extrait d'entretien suivant avec un acteur de PRD :

³⁸⁶ Dupont, G., M. Borloo cherche à rassurer sur l'après-Grenelle, *Le Monde*, le 21 décembre 2007.

³⁸⁷ Ibid.

³⁸⁸ Ibid.

« Alors là par contre j'ai deux hypothèses divergentes [...]. Soit, c'est vraiment le côté : la route, on ne veut pas en entendre parler, on ne veut pas en parler publiquement parce que l'on risque de ne pas s'en sortir avec les élus. [...] Donc on va faire ça petit à petit, on va essayer de le faire le plus développement durable possible, mais surtout on n'en parle pas. [...] Je n'étais pas trop sur cette longueur d'onde, mais maintenant je suis en train de me dire que c'est peut-être ça. Ou bien de l'autre : c'est que l'on n'a pas su donner à notre conseiller technique les bonnes clefs pour lui asseoir un discours qui convainque à la fois le Ministre et le Secrétaire d'Etat. Donc j'oscille toujours un peu entre les deux. »³⁸⁹

Deux raisons sont mises en concurrence pour expliquer les hésitations au sujet de la réalisation SNIT et l'absence de communication sur les routes. Selon l'acteur, la première possibilité est que le cabinet du Ministère de l'Ecologie cherche à éviter d'avoir à gérer les contradictions entre le Grenelle et leurs relations avec les élus locaux qui demandent des infrastructures routières. Il pourrait ainsi être envisagé un travail de sélection des projets, certes le « plus développement durable possible », mais sans que l'on communique sur le sujet. Cette hypothèse se trouve légitimée pour cet acteur par le fait que la question du schéma des infrastructures n'ait pas été traitée dans un groupe au format « grenellien ». Elle vient en outre faire écho à ce qui a été évoqué avec de l'extrait de l'article du journal *Le Monde*. La seconde possibilité expliquant l'absence de communication sur les routes et l'embarras du cabinet, le repositionne dans le débat. On apprend dans cet extrait qu'il considère les relations des dirigeants de PRD avec le conseiller technique du cabinet en charge des transports comme un processus de construction d'un « discours », destiné à « convaincre » le Ministre de l'Ecologie et le Secrétaire d'Etat aux Transports de le porter. A cet égard, il prend l'absence de communication sur le sujet du développement routier comme une forme d'échec de sa sous-direction.

L'analyse faite par cet acteur est particulièrement intéressante car elle permet de voir comment les interprétations participent au positionnement des acteurs. Elle donne des éléments sur la façon dont le contexte de la politique autoroutière était interprété en temps réel par les acteurs lors de la mise en œuvre du Grenelle.

³⁸⁹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

Ces observations sont d'autant plus intéressantes pour nous que la situation qui vient d'être mise en lumière lors de la genèse des chantiers du Grenelle, en ce qui concerne l'absence de communication de la part du Ministère de l'Ecologie sur le schéma des infrastructures et de l'avenir du développement autoroutier en France, s'est prolongée sur toute la période des chantiers, soit de novembre 2007 à juillet 2008. Le contexte politique avec les élections municipales pouvait permettre de comprendre cette situation. Mais il est à noter que ces incertitudes sur la réalisation du schéma étaient encore présentes chez les acteurs de l'administration des routes et des transports collectifs au-delà du moment où ont été effectués les entretiens que nous venons de mobiliser, et même bien après les chantiers du Grenelle. Quelques mois après les élections municipales, ce sont les régionales qui étaient, par exemple, évoquées pour attendre sur la question du schéma³⁹⁰.

Au moment de la mise en place des chantiers du Grenelle, la manière dont allait être gérée la question du développement routier et autoroutier, les modalités de la construction du schéma des infrastructures voire même sa réalisation étaient décrits comme des éléments incertains par les acteurs de la DGR. On comprend que par leurs analyses, ces acteurs essayaient de réduire les zones d'incertitudes et de bâtir un positionnement en conséquence.

Mais plus qu'un enjeu de positionnement pour ces acteurs, on voit également que cette incertitude était érigée en un problème quant à la gestion post-Grenelle du développement autoroutier. Voyons maintenant comment des liens ont été créés par les acteurs pour inclure la question du développement autoroutier dans le cadre des processus de la mise en œuvre du Grenelle, pour comprendre ainsi les mécanismes pratiques de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle.

b. L'association de la question routière à l'un des « chantiers » du Grenelle

La construction d'un schéma national des infrastructures de transport a finalement été rattachée à l'un des groupes de travail. Suite aux attermoissements de

³⁹⁰ Entretien avec un responsable de la "politique d'infrastructures" à la Direction Générale des Routes, fait à Paris, le 10 décembre 2009.

l'installation des chantiers du Grenelle, l'avenir du développement autoroutier routier a été associé à un « chantier » du Grenelle initialement dédié aux lignes à grande vitesse³⁹¹. Cette deuxième sous-partie s'intéresse aux mécanismes pratiques de ce rattachement et montre comment la réalisation du SNIT a fait le trait d'union entre les objectifs initiaux de ce groupe et la question du développement routier.

Un « groupe ad-hoc » sur le développement des LGV

Le « groupe ad hoc » n°6 « LGV, réseau classique » a été annoncé dès le début des chantiers. Il avait initialement la charge d'un certain nombre d'objectifs relatifs au développement du réseau ferroviaire, comme le montrent les extraits suivants :

« Interviewé : D'abord, il y a un problème c'est que... enfin il y a un problème... le ministre d'Etat a décidé qu'il y avait des chantiers à l'issue du Grenelle. Donc le vrai terme c'est ça. Il y a des chantiers qui ont plusieurs noms en fonction de leur nature : comités opérationnels pour la plus grande part, groupes, groupes de travail, etc. [...] Et on est quelques un à être dans un groupe ad-hoc.

F.C. : Donc ce n'est pas un comité opérationnel ?

Interviewé : C'est un groupe ad-hoc, il n'y a pas tout le monde. [...] C'est une compétence que les ministres ont voulu conserver. Ce chantier avait à répondre à une question un peu opérationnelle sur deux objectifs, deux engagements du Grenelle : l'engagement qui consiste à dire : il faut construire 2000... enfin, lancer 2000 km de lignes à grande vitesse d'ici 2020 et préparer les études de 2500 km supplémentaires, d'une part. Et d'autre part, quelque chose sur le réseau classique, [...] qui est, fondamentalement, financer la rénovation du réseau classique. »³⁹²

« L'objectif du COMOP c'était d'examiner les conséquences des annonces. Les annonces c'était : on fait 2000 km, et on veut faire 2500 km supplémentaires. Où sont-ils ? Comment on va les définir ? Parce que c'était

³⁹¹ Il s'agit du « groupe ad hoc n°6 » intitulé « LGV, réseau classique ». Dans Commissariat Général Au Développement Durable, 18 mars 2008, *op. cit.*

³⁹² Entretien avec un responsable de la Direction transports ferroviaires et collectifs à la DGMT, le 28 février 2008, *op. cit.*

quand même ça les annonces, donc il fallait décortiquer ce sujet là, donc c'est normal que ce soit ce sujet là qui ait émergé d'abord. »³⁹³

« Concernant cet engagement 14, c'était un engagement dit « orphelin », c'est à dire qu'il n'était attribué à aucun com op. Et en fait il a été rattaché aux travaux d'un groupe ad hoc, et non pas d'un com op, le numéro 6, que beaucoup appellent néanmoins le com op 6. La différence entre un com op et un groupe ad hoc étant que, les « com op » étaient constitués en mode 5 collèges sortant du Grenelle, alors que les « groupes ad hoc » ne respectaient pas cette règles de collégialité. Donc le groupe ad hoc numéro 6, qui lui était chargé de travailler aux engagements concernant le ferroviaire et notamment les 2000 km de lignes nouvelles etc., »³⁹⁴

On comprend au regard de ces extraits que le « schéma des infrastructures de transport » – i.e. l'engagement n°14 – a été associé à un groupe censé initialement travailler sur le développement du réseau ferroviaire en France, et dans une configuration non ouverte sur les « nouveaux acteurs » du Grenelle représentés par les cinq collèges.

Le second extrait mentionne les objectifs initiaux de ce groupe de travail mis en place dans le cadre de l'opérationnalisation du Grenelle. Comme l'indique également la fin du premier extrait, ce chantier avait pour objet de « décortiquer » deux « objectifs » ou « engagements » issus des tables rondes et relatifs au développement des lignes à grande vitesse en France, à savoir la « construction de 2000 km d'ici à 2020 » et de « préparer les études pour 2500 km supplémentaires ». Il s'agit de deux annonces ayant fait l'objet d'une communication importante de la part du Ministre d'Etat au moment³⁹⁵ et à la suite des tables rondes du Grenelle³⁹⁶, par opposition à la question de l'avenir du développement routier qui a plutôt été évitée à partir du mois de novembre 2007, comme nous l'avons vu précédemment.

³⁹³ Entretien avec une responsable transports, environnement et énergie de l'Association des régions de France (ARF), le 18 juin 2009, *op. cit.*

³⁹⁴ Entretien avec un responsable "infrastructures de transport" au CGDD, le 09 janvier 2009, *op.cit.*

³⁹⁵ La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.*

³⁹⁶ Court, M., Borloo : « Mes projets pour les futures lignes TGV », *Le Figaro*, le 13 février 2008 ; Penavaire, C., Grenelle de l'environnement : 2.000 km de lignes TGV supplémentaires d'ici à 2020, *Les Echos.Fr*, le 30 avril 2008.

La première partie du premier extrait mentionne en outre des éléments relatifs à l'organisation et aux participants du groupe. Il commence par mentionner que le terme générique pour les groupes de travail chargés de l'opérationnalisation du Grenelle est celui de « chantier », ce qui lui permet de faire une distinction entre le groupe dont cet acteur a la charge – i.e. le groupe *ad hoc* n°6 – et un « comité opérationnel ». Contrairement à ce dernier type de groupe de travail, qui a été le plus répandu dans le cadre des processus d'opérationnalisation du Grenelle, il est ainsi mentionné dans cet extrait, comme d'ailleurs dans le troisième, que ce « groupe *ad hoc* » n'était pas constitué en mode « cinq collègues ». Il est même précisé dans le premier extrait que les questions discutées dans ce cadre étaient une « compétence que les ministres ont voulu conserver ».

L'association de la route au « groupe *ad hoc* n°6 »

Au regard de ses missions initiales, ce « groupe *ad hoc* n°6 » a regroupé des représentants de la SNCF, de RFF, de la DIACT et de l'ARF³⁹⁷. Il a été présidé par le Ministre d'Etat de l'Ecologie ainsi que le Secrétaire d'Etat aux Transports, et piloté par deux cadres dirigeant de l'administration des transports : l'un de la DGMT, en charge des transports ferroviaires et collectifs, l'autre de la sous-direction PRD de la DGR, que nous avons l'un et l'autre interrogés.

La constitution de ce binôme administration des routes / administration des transports collectifs a résulté du rattachement du schéma des infrastructures à ce groupe, comme le montrent les deux citations suivantes tirées d'interviews réalisées auprès de ses pilotes :

« Donc l'objectif numéro 14 du Grenelle n'était confié à aucun comité opérationnel. D'accord. Et le comité opérationnel 6, duquel je m'occupe... on s'occupe... donc la porte d'entrée c'est le fer, mais on y a mis la planification routière. C'est effectivement moi qui ai contribué à ce que ça y figure, au motif qu'il vaut mieux être dans le train que sur le quai. »³⁹⁸

³⁹⁷ Voir glossaire. Beaucoup d'acteurs faisaient ainsi partie du secteur ferroviaire.

³⁹⁸ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

« Pour des raisons un peu compliquées, il se trouve que les routes sont aussi évoquées dans ce sujet là, alors qu'à la base c'est plutôt fondamentalement du ferroviaire, au sens où c'est la mesure un peu phare qui été retenue dans le domaine des transports : les 2000 km de LGV, avec les 1500 km de transports en commun. [...] Je l'ai vu apparaître, à un moment, enfin il y a eu beaucoup d'hésitations, notamment sur le nom, les objectifs, les choses, la composition. C'est une gestation de 2 mois au cabinet qui a conduit à avoir ça... sans doute aussi, au bout d'un moment, quelque part, les conséquences de la demande pressante de la DGR. [...] Je pense qu'il y a une partie de la pression faite par la DGR pour être dans ce groupe pour pouvoir faire en sorte que le schéma de planification y soit. Mais je ne sais pas si ça se finira comme ça... »³⁹⁹

Ces deux extraits montrent une situation un peu tendue suite au rattachement de la route au groupe *ad hoc* n°6.

Le premier extrait, tiré d'un entretien avec un cadre de PRD, évoque le rattachement de la « planification routière » au groupe *ad hoc* n°6 avec l'objectif relatif au schéma des infrastructures. L'acteur y mentionne également son rôle dans l'association de la question de la planification routière à ce groupe, ce qui est également corroboré dans le second passage. Dans cette autre citation en provenance du deuxième pilote du groupe, cadre de la DGMT, l'acteur mentionne à cet égard le rôle du cabinet du Ministère de l'Ecologie quant à la décision de traiter du cas des routes dans ce groupe de travail. Toujours dans ce second extrait, en utilisant le qualificatif de « pressante » pour qualifier la demande de la DGR auprès du cabinet, nous pouvons noter en outre une forme de jugement sur la situation, qui est également présente dans le reste de l'entretien que nous avons mené. L'acteur commence ainsi dans l'extrait cité par affirmer que la « mesure un peu phare » du Grenelle dans les transports était celle relative aux transports collectifs, i.e. aux LGV et aux transports en commun. Il fait part à ce titre d'une certaine circonspection en mentionnant le fait que « la route » ait été rattachée au groupe *ad hoc*, en mentionnant que « à la base » il était plutôt « fondamentalement ferroviaire ». La fin de l'extrait, ouvrant sur les incertitudes quant au fait de savoir si le groupe allait effectivement traiter de la question de la planification routière, va également dans ce sens. Le lapsus de l'acteur de la DGR dans le premier

³⁹⁹ Entretien avec un responsable de la Direction transports ferroviaires et collectifs à la DGMT, le 28 février 2008, *op. cit.*

extrait est en outre révélateur de la situation un peu tendue entre les deux pilotes du groupe.

Cette incertitude ou circonspection sur le fait de savoir d'avoir associé la route à ce groupe, associées au sentiment que la direction des routes a peut-être un peu forcé la porte pour entrer dans ce groupe, peut poser questions quant au rôle de ce groupe dans l'opérationnalisation du Grenelle dans la politique autoroutière. Pour lever ces doutes, la suite de l'analyse entend comprendre dans quelle mesure les acteurs ont – ou non – produit des lignes narratives communes et voir si l'on peut dire si de nouvelles coalitions discursives se sont formées.

Des enjeux différents pour la route et le ferroviaire

Avant d'aborder les processus de la production de lignes narratives au sein du groupe, il nous est apparu important de nous arrêter sur la façon dont les acteurs pouvaient décrire les relations entre les différents modes de transport, et cela dans l'optique d'éclairer l'antagonisme perçu plus haut entre les deux pilotes que nous avons pu percevoir plus haut, antagonisme qui a d'ailleurs été corroboré dans plusieurs entretiens réalisés auprès de membres du groupe⁴⁰⁰.

L'une des explications qui peut être évoquée concerne les situations respectives des modes routier et ferroviaire au l'aune du Grenelle de l'Environnement :

« Conjoncturellement, on a une assez bonne visibilité sur ce qu'on a faire à un horizon raisonnable dans le ferroviaire. On connaît notre planning des lignes à grande vitesse.

La DGR est dans une autre problématique, quoi a été heurté de plein front par des demandes d'association d'environnement sur des moratoires d'autoroutes. Il y a une certaine remise en cause, notamment par les associations de protection de l'environnement. [...] On sait qu'il y a des points de cristallisation et qu'il y a pas nécessairement, à ce jour, de vision extrêmement clair sur ce qu'on va faire, ou ce qu'on ne va pas faire. [...]

La direction des transports ferroviaires n'a pas du tout la même difficulté d'approche puisque, d'une part, les grands projets sont connus chez nous, sont suivis, et ceux qui sont à faire à court termes, sont déjà quelque part,

⁴⁰⁰ On pourra par exemple citer un Entretien avec un responsable de la direction de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique à l'ADEME, fait à Paris, le 04 avril 2008.

bien identifiés, même si tout n'est pas clair. Donc on a une assez bonne visibilité de ce qu'il y a faire à 5 ans. [...] Donc on a des éléments de visibilité que n'a sans doute pas la Direction générale des routes. [...]

Bon, on a forcément, pour toutes ces raisons là, pas du tout les mêmes besoins, les mêmes approches, puis je pense que psychologiquement, les choses ne se passent pas de la même manière, puisque le ferroviaire n'est pas critiqué de la même manière que le mode routier. »⁴⁰¹

La comparaison entre la situation de la route et celle du ferroviaire contenue dans cet extrait nous permet de voir qu'en ce qui concerne le mode ferroviaire, la question du schéma des infrastructures ne constituait pas réellement un enjeu pour cet acteur de l'administration des transports collectifs, à l'inverse de ce que nous avons pu dire au sujet des acteurs de la sous-direction PRD de la DGR.

Cet extrait, d'un entretien avec le pilote de la DGMT du groupe ad hoc 6, ouvre sur la question de la visibilité de l'action de sa direction générale sur les infrastructures ferroviaires par rapport à celle de la DGR sur les routes. Cet ouverture étant complétée dans troisième paragraphe, il est possible de voir que l'acteur énonce que, pour ce qui le concerne, le planning des infrastructures est connu. Il évoque dans un second temps que la situation n'est pas la même en ce qui concerne les infrastructures routières et autoroutières. Il commence par mentionner le rôle des représentants des O.N.G. environnementales présents au moment du Grenelle de l'Environnement, ainsi que les discussions sur le moratoire autoroutier qui ont eu lieu dans ce cadre⁴⁰². À ce sujet, nous pouvons voir qu'il partage le constat dressé par les acteurs de la DGR sur le flou des annonces du Grenelle, en disant qu'il n'y a pas de « vision extrêmement clair sur ce qu'on va faire » dans le domaine routier. Le dernier paragraphe montre à cet égard qu'il comprend leur volonté de mettre en place un processus de planification routière.

Mais plutôt que de constituer un handicap quant au traitement du schéma des infrastructures et de la planification routière dans le cadre du groupe ad hoc, la suite de

⁴⁰¹ Entretien avec un responsable de la Direction transports ferroviaires et collectifs à la DGMT, le 28 février 2008, *op. cit.*

⁴⁰² Ce qui a été étudié dans le premier chapitre.

cette partie montre que les différences d'enjeux pour les modes routiers et ferroviaires a au contraire favorisé un travail commun aux différents modes.

c. De la coalition de la « planification routière » à celle de la « planification multimodale »

Finalement, la question du développement routier et autoroutier a bel et bien été traitée dans le cadre du groupe *ad hoc* 6. Il a même été le lieu de la fabrique d'une contribution commune des acteurs sur le thème de la planification des infrastructures de transport, jugée satisfaisante par les acteurs des routes.

L'hypothèse sur laquelle repose cette sous-partie est de considérer qu'il a été le lieu de la reformulation d'une ligne narrative du Grenelle et de la formation d'une coalition discursive. Elle montre comment au sein de ce groupe le sens de la ligne narrative du Grenelle sur le schéma national des infrastructures de transport, associé à une priorité aux alternatives à la route, a été travaillé par les acteurs pour devenir une ligne narrative que nous nommerons de la « planification multimodale ».

Une concurrence entre les modes de transport ?

La première chose à noter est que l'association de l'ensemble des modes de transport dans un groupe de travail n'a pas été vécue par les acteurs comme une mise en concurrence. Les passages suivants illustrent la position adoptée par la DGR dans le cadre de ce groupe en ce qui concerne cette question :

« Nous on est pragmatiques. Donc le Ministre veut faire 2000 km de TGV tout de suite, donc on ne va pas... et il veut de moins en moins d'autoroutes. Donc on ne va pas essayer de nager contre le courant alors que c'est perdu d'avance. En revanche, nous on estime que il y a quand même beaucoup de projets routiers qui sont en complémentarité des autres modes de transport et qu'il faut qu'on vende des packages globaux de transports à des zones urbaines par exemple qui combinent routes, transports en commun cadencés etc. Donc dans cette perspective, la route a sa place, comme elle a sa place pour dévier les agglomérations, pour sortir les nuisances du centre

ville et ces questions là on ne les réglerait jamais par les transports collectifs. »⁴⁰³

« Il y a pas de concurrence parce qu'on l'organise pas. [...] Il n'y a pas vraiment de concurrence, il y a juste, politiquement, une complémentarité qu'on gère. »⁴⁰⁴

C'est par une approche que l'on peut qualifier de « multimodale » que la situation du développement routier et autoroutier a été introduite dans le cadre de ce groupe de travail inhérent au processus de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle.

Dans le premier extrait, le cadre de PRD et pilote du groupe interrogé ici commence par rappeler la situation du portage politique dans le cadre du Grenelle des modes de transport l'un par rapport à l'autre. Il mentionne l'annonce de 2000 km de LGV faite dans ce cadre par le ministre, et évoque une baisse de l'intérêt pour la question des autoroutes. Estimant qu'il n'est pas utile d'essayer de « nager contre le courant », la posture qu'il a donc adoptée a été de ne pas organiser une mise en concurrence des modes les uns par rapport aux autres, comme le montre la seconde citation. À la place, l'acteur parle pour la route de « complémentarité » avec les « autres modes de transport », ainsi que de « combinaisons » avec des transports en commun cadencés par exemple. Il mentionne également un certain nombre de cas pour lequel seule la route peut répondre aux problèmes, comme « sortir les nuisances du centre ville » avec un contournement urbain.

L'idéal de la pratique « multimodale » dans les transports

Cette façon particulière d'aborder la discussion en ce qui concerne les différents modes de transport et la question des routes a trouvé un écho très favorable auprès des acteurs présents au sein du groupe.

La « multimodalité » est un concept qui a connu un essor important en France avec la mise en place des schémas de services des transports entre 1997 et 2002. Étudiés dans l'ouvrage *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de*

⁴⁰³ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

⁴⁰⁴ Ibid.

*transport*⁴⁰⁵, les processus qui ont été mis en place dans ce cadre avaient déjà permis à Marianne Ollivier-Trigalo de conclure à un « succès rhétorique »⁴⁰⁶ de la multimodalité. Mais alors que la visée initiale des schémas de services était d'instituer la multimodalité comme une solution à un problème général de fonctionnement du système des transports⁴⁰⁷, ce succès rhétorique a été décrit par de nombreux observateurs comme insuffisant, à tel point que l'on parle souvent aujourd'hui d'opération avortée pour qualifier les schémas de service.

Si l'on parle des schémas de service ici c'est que des acteurs partie-prenante dans la construction du schéma des infrastructures ont souvent évoqué des similarités avec les démarches engagées par le groupe ad hoc n°6 et les réflexions autour de la construction du schéma des infrastructures.

Parmi ces éléments, les réorganisations institutionnelles qui étaient à ce moment-là en cours avec la création de la DGITM – et donc la fusion entre la DGR et la DGMT – étaient présentées comme des avancées très positives, car allant dans le sens d'une approche multimodale.

« Il n'y a plus de DGR. Et ça c'est... Mais c'est révolutionnaire, vous ne vous rendez pas compte à quel point c'est révolutionnaire. »⁴⁰⁸

« Alors, jusqu'à présent, faut bien voir qu'on était dans la culture.... Il y a une dimension culturelle forte : en clair, il y avait Ministère de l'Équipement, une forte direction des routes, très forte direction des routes. La direction des transports terrestres qui assurait la tutelle de la SNCF. [...] Maintenant on a une direction des infrastructures, et donc on a, en fait, le devoir de choisir la meilleure infrastructure pour.... Mais pas la meilleure route pour. Ce qui est quand même différent. »⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

⁴⁰⁶ Ibid. p. 252.

⁴⁰⁷ Ibid. p.20.

⁴⁰⁸ Entretien avec une responsable transports, environnement et énergie de l'Association des régions de France (ARF), le 18 juin 2009, *op. cit.*

⁴⁰⁹ Entretien avec un responsable de la direction de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique à l'ADEME, le 04 avril 2008, *op. cit.*

Une représentante de l'Association des Régions de France en charge des transports n'hésitait ainsi pas à qualifier de « révolutionnaire » la disparition de la DGR au sein et au profit d'une direction des infrastructures de transport. Dans le second extrait, le cadre de l'ADEME interrogé justifie le changement engendré par les évolutions institutionnelles en cours au regard de la domination historique de la DGR et des particularismes culturels inhérents aux administrations de chaque mode de transport qui conduisaient à un mode de fonctionnement sectoriel. La fin du deuxième extrait vient finalement conclure sur l'intérêt de ce rapprochement par l'emploi du terme de « devoir », renforçant par la même occasion l'idée du bien fondé de la pratique d'une planification multimodale.

Une ligne narrative sur la planification des infrastructures de transport

Cet « idéal » de la multimodalité pour l'élaboration des politiques de transport a donné lieu, dans le cadre du groupe ad hoc 6, à la production d'un certain nombre de récits sur la méthode à adopter pour la construction du SNIT.

Tout d'abord, peuvent être cités deux extraits avec un cadre de l'ADEME concernant la place qu'il fallait accorder à la route dans ce processus au regard des autres modes de transport :

« Le maître mot c'est : on change de portage par rapport à la phase précédente qui disait : il y a une demande, elle est routière, on déroule des route ; à : il y a une demande de transport, on déroule maintenant des infrastructures qui occasionneront le moins de CO2 et qui permettront de desserrer les contraintes pétrolières. Voilà. Notre mode de raisonnement, il a fondamentalement changé. »

« Et nous, ce qui sort aussi du com op 6, c'est que : on dit on fait des liaisons ferroviaires là où elles sont pertinentes ; sinon on fait du routier. Et puis on traite aussi un certain nombre de points noirs routiers, qui sont en fait des contournements urbains. Etant entendu que, on va, par ailleurs, arrêter les points noirs ferroviaires. Donc voilà ce qui... le mode de raisonnement du comop. »⁴¹⁰

Ces deux extraits sont tirés d'un entretien avec un cadre de l'ADEME qui, de par son expérience, avait déjà participé à de nombreux groupes de travail sur les méthodes de

⁴¹⁰ Ibid.

l'évaluation socio-économique dans les transports. Dans le premier extrait, l'acteur parle du changement inhérent au « mode de raisonnement » adopté dans le cadre du groupe ad hoc 6. Il affirme ainsi que la route, contrairement à ce qui avait cours jusque-là, n'est plus le premier choix mais que ce sont les « infrastructures qui occasionneront le moins de CO2 ». À cet égard, le second extrait vient compléter ce constat en illustrant, encore une fois, le mode de raisonnement du « comop 6 » : on commence par choisir les « liaisons ferroviaires là où elles sont pertinentes ; sinon on fait du routier ». Il ajoute à ce titre un certain nombre de cas pour lesquels il est nécessaire de recourir à la route, comme par exemple les « contournements urbains ».

Outre ces récits sur une priorisation des infrastructures de transport selon leur mode, nous avons également noté que les acteurs de ce groupe de travail se sont accordés sur un certain nombre d'outils et de concepts destinés à la pratique d'une activité de planification. Pour détailler cette observation, nous avons souhaité mobiliser un extrait en provenance d'un entretien réalisé auprès d'un acteur de la sous-direction PRD présent dans ce groupe, complété par le point de vue de l'acteur que nous venons de citer juste au-dessus :

« Quand je suis arrivée dans le comop 6, j'avais vraiment un petit peu cette idée en tête, d'avoir une espèce de grille de lecture de projets : je regarde un territoire et en fonction de ce que je vois sur ce territoire, j'essaie de voir les infrastructures dont il a besoin ou non. C'était donc une approche vraiment par le territoire.

Et j'ai eu beaucoup de chance, parce que je pense que je suis rentré complètement en résonnance : avec l'association des régions de France, qui eux bossaient sur des SRAT et des SRIT⁴¹¹ et voulait absolument garder cette approche territoriale qu'ils avaient ; avec RFF je pense, qui était plutôt avec qui était plutôt sur cette longueur d'onde là ; et puis [...] il y avait la SNCF qui avait ses propres idées qui avait compris à peu près le discours et qui essayait de placer ses éléments. Voilà.

Et donc cette notion de : je construis une politique territorialisée et ensuite je vais mettre en place une grille de lecture des projets, une grille

⁴¹¹ Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire et Schémas Régionaux d'Infrastructures de Transport.

d'évaluation des projets, basée sur cette grille de lecture d'un territoire, a été acceptée. »⁴¹²

Je dois dire que je suis surpris par le virage de mes.... Le virage culturel qu'ont pris mes interlocuteurs à la DR, à l'ex DR. [...] Ils ont bien repris le truc quoi. [...] Ca se traduit par le fait que, ils ne proposent pas d'abord de faire des routes. Ils réfléchissent (rires). »⁴¹³

Ces différents extraits montrent des négociations entre les acteurs en vue de partager une méthode et des pratiques.

Le début du premier extrait développe l'approche que l'acteur a défendue au cours du « comop 6 ». Il parle d'une « grille de lecture » pour les projets en fonction d'un « territoire ». La seconde partie de l'extrait mentionne les discussions entre cet acteur et les autres membres du groupe. Il dresse le tableau d'un groupe d'acteurs partageant la même approche, ce qui a effectivement été confirmé par différents entretiens. Il détaille aussi le cas d'acteurs tentant de « placer leurs éléments », ce qui étaye l'idée d'une négociation. La troisième partie, qui fait encore référence à la notion de territoire avec l'expression « politique territorialisée », montre une déclinaison de ces principes pour le choix des infrastructures, évoquant qu'à partir de la « grille de lecture » il est possible de déduire une « grille d'évaluation » des projets, qui peut donner des éléments en vue de la décision de les réaliser ou non.

A sa manière, le second extrait renforce ce constat en montrant l'agréable « surprise » d'un cadre de l'ADEME, donc plutôt habitué à être en conflit avec l'administration des routes du fait des enjeux environnementaux qu'il porte au regard des missions de son institution quant à la promotion des économies d'énergie. Là encore, cet acteur insiste sur le changement que représente leur posture.

Au regard de ces éléments à la fois sur l'approche adoptée par les acteurs, et en ce qui concerne la définition des priorités en matière d'infrastructures de transport, le groupe ad hoc 6 apparaît comme un lieu où s'est élaboré une méthode de travail visant à donner du corps à l'idée d'une planification des infrastructures de transport. À cet égard, nous considérons que ce groupe a été le lieu de la formation d'une coalition

⁴¹² Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁴¹³ Entretien avec un responsable de la direction de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique à l'ADEME, le 04 avril 2008, *op. cit.*

discursive que l'on pourrait qualifier comme celle de la « planification multimodale », au regard notamment de ce qui a été développé dans la sous-partie précédente concernant l'idéal de la pratique « multimodale » dans les transports.

Une ligne narrative et une coalition de la « planification multimodale »

Pour compléter l'idée que nous venons de formuler au sujet de la constitution d'une coalition discursive de la « planification multimodale », nous avons souhaité continuer la description de ce que l'on peut considérer comme une ligne narrative émise par cette coalition. Pour cela, nous avons repéré un récit énoncé au cours du groupe de travail qui a perduré par la suite.

De nombreux entretiens ont indiqué que des « objectifs » pour la planification des infrastructures de transport avaient été élaborés dans le cadre du groupe ad hoc n°6, avant d'être mobilisés dans le cadre de la construction du schéma des infrastructures. Diverses sources⁴¹⁴ ont par exemple indiqué qu'ils ont été inscrits dans le cadre de la loi dite « Grenelle I ». Ils figurent dans l'article 16 qui prévoit :

« Il [Le schéma national des infrastructures de transport] vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :

« a) À l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial ;

« b) Au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ;

« c) Au niveau local, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines. »⁴¹⁵

Ces objectifs permettent de formuler une dernière observation au sujet de la coalition discursive de la planification multimodale. On peut noter que, bien qu'ils mentionnent le

⁴¹⁴ Nous pourrions citer par exemple : Jacob, C., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955), Paris: Assemblée Nationale, n°1133, 1 octobre 2008 p.18.

⁴¹⁵ Journal Officiel De La République Française, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), Paris: Journal Officiel de la République Française, 5 août 2009.

cas des infrastructures ferroviaires, les acteurs ne parlent pas explicitement des infrastructures routières. A cet égard, inclure la route dans les discussions sans pour autant on parlait explicitement, constitue l'une des caractéristiques remarquables de la ligne narrative de la « planification multimodale ». Cette idée se retrouve dans les entretiens menés auprès des acteurs du groupe pour qui la question des routes semblait au final avoir été peu abordée.

Formée dans le cadre du groupe ad hoc 6, la coalition discursive de la « planification multimodale » apparaît comme une sorte d'élargissement de celle de la « planification routière » mentionnée en conclusion de la sous-partie précédente. Construite à partir de réflexions menées sur le mode routier et par des acteurs de la sous-direction PRD de la DGR, elle a regroupé au fil des discussions de ce groupe de travail des acteurs des autres modes de transport et elle a véhiculé un message sur la méthode à adopter pour la pratique de la planification.

La ligne narrative qui la sous-tend est en phase avec la communication post-Grenelle du ministère de l'Ecologie sur les transports. Nous avons ainsi vu, dans la sous-partie précédente, que le sujet de l'avenir du développement routier et autoroutier semblait sensible, ce qui s'était traduit immédiatement après les tables rondes du Grenelle par une communication peu importante sur le sujet. A cet égard, la ligne narrative de la « planification multimodale » offrait la possibilité de traiter de la question autoroutière, sans pour autant explicitement en parler.

d. Une institutionnalisation dans le secteur du développement routier et autoroutier

Nous venons d'évoquer une ligne narrative en provenance du groupe ad hoc n°6, avec les objectifs pour une planification multimodale qui ont été produits dans ce cadre. Ce groupe l'a complétée avec processus décisionnel à mettre en place afin de mettre en œuvre le Grenelle dans les politiques de transport, et surtout dans la politique de développement autoroutier. Cette sous-partie détaille comment cette ligne narrative et les acteurs qui la soutiennent ont porté une « revue des projets » comme élément de l'institutionnalisation du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier.

Une idée de la planification

Nous avons posé comme hypothèse en introduction de cette partie qu'un processus de planification peut être considéré comme un processus de discussion⁴¹⁶. Les deux extraits suivants, tirés d'un entretien réalisé auprès de l'un des pilotes du groupe ad hoc 6, nous permettent de développer cette idée :

« Donc, la question du schéma ou pas schéma, elle est notamment à lire à l'aune de ce critère là, c'est à dire que l'on va se lancer politiquement parlant dans une discussion, un débat, sur ce qu'il faut faire, ce qu'il ne faut pas faire. Et dans quelle mesure va-t-on contrôler la sortie de ces discussions politiques ? Et dans quelles mesures ces sorties vont être compatibles avec ce qui guide les conclusions du Grenelle de l'environnement ? Donc, il y aura des tensions. Techniquement on comprend bien l'intérêt de structuration du schéma national des infrastructures. [...] »⁴¹⁷

⁴¹⁶ Fischer et Forester (dir.), 1993, *op. cit.*

⁴¹⁷ Entretien avec un responsable de la Direction transports ferroviaires et collectifs à la DGMT, le 28 février 2008, *op. cit.*

« Si on ne fait pas de schéma, en fait, au lieu d'apporter une réponse globale, on est obligé d'apporter des réponses dossier par dossier. Donc après, certains comparent, c'est un autre mode de raisonnement, comparent quels sont les avantages et inconvénients de faire un schéma par rapport à une gestion dossier par dossier, et notamment quand à la capacité lorsqu'un certain nombre de promoteurs de projets viennent de leur résister. Ca c'est une analyse plutôt politique. »⁴¹⁸

Outre des éclaircissements de la part de l'un des pilotes du groupe ad hoc quant à la définition d'un processus de planification et aux enjeux qui lui sont relatifs, il est possible de voir une vision de la répartition des rôles entre les acteurs politiques et de l'administration, où l'administration se rapprocherait d'acteurs « techniques » devant se distancier par rapport à la question des processus décisionnels. Il s'agit là de la vision défendue par les acteurs de l'administration des transports collectifs.

La première partie du premier extrait assimile le fait de faire « un schéma » à une « discussion, un débat », sur ce qu'il « faut faire et ce qu'il ne faut pas faire » en matière de projets d'infrastructures de transport. Plus précisément, l'usage à plusieurs reprises du terme « politique » – se lancer « politiquement parlant dans une discussion » ; « ces discussions politiques » – montrent que, pour l'acteur, ces discussions ne sont pas d'ordre « technique », mais plutôt politiques. Le fait qu'il évoque qu'une organisation avec un schéma des infrastructures présente un intérêt « techniquement » vient étayer cette distinction.

Dans cette description, le Grenelle de l'Environnement est en outre présenté comme une norme, là encore plutôt politique, à partir de laquelle il y aurait une sorte d'ajustement des discussions qui auraient lieu dans le cadre de l'élaboration du schéma d'infrastructures.

Le second extrait a quant à lui pour objet la question des alternatives à la construction du schéma des infrastructures. On retrouve là-encore la distinction faite précédemment par l'acteur entre « technique » et « politique », quand il parle d'une « analyse plutôt politique » pour qualifier le débat sur l'intérêt de faire ou non un schéma par rapport à des réponses « dossier par dossier » qui semblent constituer l'alternative.

⁴¹⁸ Ibid.

Mettre au cœur des discussions l'opportunité d'une « revue des projets » par la narration

Pour compléter cette première conception des liens entre acteurs politiques et ceux de l'administration, il est intéressant de mobiliser le point de vue de l'autre pilote du groupe, cadre de la sous-direction PRD. Une sorte de dissension entre ces deux pilotes avait été décelée précédemment, corroborée par différents entretiens. L'idée est ici de montrer que, de surcroît, ils portaient des conceptions différentes du lien entre l'administration et le politique, et que l'une d'entre elles se retrouve plus particulièrement dans la ligne narrative de la « planification multimodale ». Il s'agit de celle portée par l'acteur de PRD, détaillée ici étape par étape pour mieux comprendre le raisonnement de l'acteur.

Cet extrait reprend les grandes lignes de la ligne narrative de la « planification multimodale » finalement disséminée au-travers les travaux du groupe ad hoc n°6.

« Moi je... nous sommes allés présenter au Ministre notre démarche et elle est assez simple. Elle dit : vous avez promis dans le Grenelle de faire un grand schéma national des infrastructures, certes vous pouvez trouver ça risqué politiquement, mais enfin de toute façon, c'est promis, c'est promis. [...] Et si on ne le fait pas, ça nous posera quand même beaucoup plus de problèmes que de le faire. Mais, il faudra être forts politiquement dans la période où on le fera, parce que ce n'est pas simple de résister à la pression tout simplement, à la pression politique. »⁴¹⁹

Cette première citation commence par un lapsus révélateur sur les relations ambiguës de l'acteur avec le second pilote du groupe, en suggérant à la fois les désaccords qu'ils ont pu avoir quant à cette démarche, tout en montrant l'importance pour lui de conserver l'union de la coalition de la « planification multimodale ». Il enchaîne ensuite avec un raisonnement sur les enjeux relatifs à la réalisation du schéma des infrastructures, qui s'avère être celui dont l'autre pilote s'était démarqué, en le qualifiant d' « analyse plutôt politique ». L'acteur de PRD rappelle ici les engagements du Grenelle quant au schéma, et énonce même que de ne pas se lancer dans son élaboration poserait plus de difficultés politiques que cela n'en éviterait, tout en mentionnant qu'il serait nécessaire d'être fort politiquement sur cette période.

⁴¹⁹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

Donc, nous on a proposé avec mon homologue de la direction des transports ferroviaires une démarche assez simple : on se met d'accord dans le comité opérationnel du Grenelle sur les nouveaux grands objectifs de la planification issus du Grenelle, en gros quels sont les objectifs poursuivis désormais pour faire des grandes infrastructures de transport, et lesquelles : du fer, et donc éventuellement de la route en complément du fer. Donc ça, c'est la première phase. »⁴²⁰

Puis l'acteur continue avec la proposition qu'il a faite, conjointement avec le second pilote, quant à la définition des missions du groupe ad hoc 6, qu'il nomme le « comité opérationnel du Grenelle ». Il évoque ainsi les « objectifs de la planification » que nous avons abordé précédemment, tout en définissant la place du mode ferroviaire par rapport routier – i.e. « du fer, et donc éventuellement de la route en complément du fer » – ce qui reprend les caractéristiques de la ligne narrative de la « planification multimodale » qui ont été mises en lumière.

« En fonction de ces grands objectifs, on prend tous les projets qu'on a en stock routiers et ferroviaires, sauf ceux qui sont déjà décidés et qui sont... qui sont en cours de réalisation. Donc on prend tous les projets qu'on a en stock, et on les passe à la moulinette d'une revue des projets. [...] Cette revue des projets donc elle permet de déterminer les projets qui semblent compatibles avec les nouveaux objectifs de planification post-grenelle, ceux qui le sont moins. »⁴²¹

L'étape suivante propose et de faire une « revue des projets », ferroviaires et routiers, à partir de ces « grands objectifs ». Ce processus fait écho à l'usage de la grille de critères – ou grille de lecture – que nous avons évoquée plus haut. Puis il ajoute à cela une étude de l'impact des projets sur l'environnement, ainsi que de leur rentabilité socio-économique qui correspond traditionnellement à un critère plus classique dans les processus relatifs à la sélection des projets d'infrastructure.

Et on soumet ça donc au ministre. Et on en déduit une esquisse de planification du territoire national. Donc on peut en déduire une carte. [...] Et

⁴²⁰ Ibid.

⁴²¹ Ibid.

donc, c'est une fois qu'on a produit une esquisse de planification, donc en gros une carte des nouveaux grands projets de demain, donc une carte intermodale, qu'on se met d'accord sur différents scénarios d'évolution du trafic. [...] Et surtout sur des scénarios d'évolution du report modal. Et fonction de ça, on fera un bilan carbone du système de transport produit. »⁴²²

Il indique enfin que le résultat du processus peut-être une carte, qu'il qualifie en outre d'« intermodale » – ce qui renforce l'idée d'une ligne narrative de la planification multimodale – qu'il s'agirait de soumettre au Ministre. À partir de là, il est possible selon lui de faire un « bilan carbone » de l'évolution du système de transport, en fonction de calculs quant au « report modal » engendré, ce qui permettrait de conclure quant aux objectifs relatifs à la lutte contre le changement climatique définis dans le cadre du Grenelle.

Pour conclure avec ce récit relatif à l'idée d'une « revue des projets », un dernier extrait peut être ajouté pour replacer le rôle de ce dispositif au sein de l'ensemble du processus décisionnel relatif aux choix des projets :

« C'est une approche assez pragmatique, qui a la limite est ce qu'on pourrait qualifier de techno, mais elle a le mérite de pouvoir aider le politique à faire des arbitrages en fonction d'une nouvelle lecture des projet. »⁴²³

Finalement, bien que l'on peut comprendre ce développement comme une proposition bien ficelée de processus, il est à noter que l'acteur conçoit le rôle de cette « revue des projets » comme une « aide au politique », bien loin d'un instrument qui dépolitiserait le choix des projets, l'idée étant seulement de produire une « nouvelle lecture » sur ces derniers.

⁴²² Ibid.

⁴²³ Ibid.

Conclusion

Au regard de l'ensemble des éléments que nous avons développés au fil de cette sous-partie, le groupe ad hoc 6 apparaît finalement comme un lieu où s'est établie une coalition d'acteurs, plus ou moins convaincus par un certain nombre d'idées, mais que l'on peut néanmoins considérer comme une coalition de par le fait qu'ils ont élaboré et défendu un récit en commun. L'exemple de l'antagonisme entre les deux pilotes du groupe, au sujet de leurs conceptions respectives quant à la nécessité de faire de la planification et quant au rôle de l'administration et du politique, est à ce titre révélateur de l'intérêt de focaliser sur les discours portés plutôt que sur les idées.

Dans cette période où les acteurs avouaient bien volontiers « naviguer à vue », ce sont au final les « objectifs de planification » produits ainsi que la « grille de lecture », que l'on retiendra, et avec eux l'idée d'un certain processus décisionnel.

D'un point de vue conceptuel, on retrouve avec ces objectifs de planification et la revue des projets qui leur a été associée, les caractéristiques d'une « ligne narrative » telle que l'entend Maarten Hajer. Nous sommes en effet face à un récit qui, non seulement participe à la cohésion d'un groupe d'acteurs – la coalition de la planification multimodale –, mais qui fonctionner aussi comme une sorte de « cheval de Troie »⁴²⁴, dans le sens où en mobilisant l'un de ses éléments – par exemple les objectifs – on ré-invoque par la même occasion l'ensemble du processus décisionnel auquel ils ont été associés. Il apparaît dès lors important de suivre, par exemple, quels sont les acteurs qui mobilisent ces objectifs et cette grille, et dans quelle mesure ces usages réintroduisent la question du processus décisionnel à adopter dans les débats.

⁴²⁴ M. Hajer emploie le terme de métaphore pour qualifier les lignes narratives : “The point of the story-line approach is that by uttering a specific element one effectively reinvokes the story-line as a whole. It thus essentially works as a metaphor”. Dans Hajer, 1995b, *op. cit.* p.63.

Conclusion

Cette première partie aborde les processus par lesquels les lignes narratives du Grenelle se sont institutionnalisées dans le secteur du développement autoroutier, en d'autres termes, comment les acteurs ont construit des liens entre la mise en œuvre du Grenelle et celle de l'avenir des autoroutes. Elle est centrée sur une période courte – i.e. les cinq à six mois qui ont suivi le Grenelle de l'Environnement – ce qui a permis de saisir finement l'institutionnalisation du Grenelle « en train de se faire », avec les incertitudes inhérentes aux pratiques des acteurs.

Elle s'est ouverte par un étonnement relatif au glissement important et récurrent du calendrier de l'élaboration du SNIT et à l'incertitude relative à sa réalisation très présente chez les acteurs de la Direction Générale des Routes, alors même qu'il s'agissait d'une ligne narrative portée par les acteurs du Grenelle et qui faisait sens pour l'administration qui pouvait être envisagée comme la seule source de résistance. Cette première partie a permis de voir que la question des modalités pratiques de la construction du SNIIT était érigée en un problème par les acteurs de l'administration des routes, ces acteurs formulant à la fois des problèmes d'ordre technique, ou bien plus politiques. Parler de l'incertitude relative à la réalisation du SNIT participait alors à mettre en exergue ces problèmes et permettait à ces acteurs d'énoncer un processus décisionnel souhaitable.

C'est à partir d'une observation du « positionnement » d'un groupe d'acteurs central au sein de la politique de développement autoroutier en France, mais non représentés dans le cadre du Grenelle, que nous avons démarré cette étude.

Le premier chapitre avait mis en lumière le fait qu'ils avaient déjà formulé des propositions de discours à destination du cabinet au moment du processus Grenelle, propositions non retenues.

Ce qui est dit dans le cadre de la première partie de ce second chapitre est que, par la suite, ce groupe d'acteurs de la DGR s'est emparé des énoncés du Grenelle afin de construire un certain nombre de récits visant à argumenter sur le processus décisionnel à mettre en œuvre afin d'opérationnaliser le Grenelle dans le secteur du développement autoroutier.

Mais plutôt que de contester, ou de ne pas se saisir des lignes narratives du Grenelle, ils ont fondé leurs argumentaires sur leur « flou », ce qui leur permettait de se repositionner dans des débats dont ils étaient jusque-là exclus. C'est cette position d'« interprètes » qui nous a permis de dire, dans un premier temps, que les lignes narratives du Grenelle constituaient à la fois une contrainte pour ces acteurs – en induisant par exemple des problèmes opérationnels – mais surtout une ressource dans la mesure où elles fondaient leur argumentaire et positionnement.

Parmi les éléments du Grenelle investis par ces acteurs, la ligne narrative relative à la construction d'un schéma national des infrastructures de transport a été un élément important. Il a ainsi constitué pour eux une porte d'entrée sur l'un des « chantiers » du Grenelle – i.e. l'un des groupes de travail chargé de l'opérationnalisation de ses engagements – alors qu'aucun d'entre eux ne devait initialement traiter de la question du développement routier, thématique sensible pour le Ministère de l'Ecologie si l'on se réfère aux articles de presse parus fin 2007.

Ce groupe de travail a été dès lors le lieu d'un travail sur la ligne narrative du Grenelle pour être reformulée par les acteurs en une ligne narrative de la « planification multimodale » des infrastructures de transport, partagée par une coalition d'acteurs des transports ferroviaires et de l'administration des routes.

Lancé à partir des réflexions de la sous-direction « Politique Routière et Développement » sur la planification routière post-Grenelle, le travail de ce groupe a laissé entrevoir le partage de certaines pratiques entre les acteurs, avec par exemple la construction d'une grille d'évaluation des projets d'infrastructures de transport. Cela nous a permis de conclure à la formation d'une coalition discursive de la « planification multimodale », même si des dissensions ont été notées entre les pilotes du groupe travail – respectivement cadre à la DGMT et à la DGR – quant à la nécessité ou non de défendre un processus décisionnel de planification.

C'est là un apport notable des approches discursives qui invitent à focaliser sur les discours énoncés car il s'agit de l'activité pratique des acteurs. Dans notre cas, elle permet de comprendre les jeux d'associations qui ont permis l'élaboration et la dissémination de la ligne narrative de la « planification multimodale » à partir de celles du Grenelle.

Pour détailler cette ligne narrative, on peut commencer par dire qu'elle s'appuie sur un langage utilisant très peu de termes relatifs la question routière, privilégiant des appellations englobant l'ensemble des modes de transport.

Elle associe également les objectifs du Grenelle aux changements qui seraient engendrés dans les transports par la pratique d'une approche multimodale. Souvent décrite comme un idéal de bonne pratique dans la planification des infrastructures de transport, cette idée d'approche multimodale constituait en outre un vecteur de cohésion de la coalition d'acteurs.

Les éléments phares de cette ligne narrative sont des objectifs de planification visant à définir des critères de choix pour l'ensemble des infrastructures de transport à l'aune du Grenelle, ainsi qu'un processus décisionnel prônant la mise en place d'une revue des projets routiers et autoroutiers comme solution au problème de la mise en oeuvre du Grenelle dans la politique autoroutière.

2. Deux instruments d'action publique à la loupe

Dans le cadre de notre première partie, nous avons commencé à décrire le lien tissé par les acteurs entre le Grenelle et le développement autoroutier avec la question de la construction du schéma national des infrastructures de transport. C'est ce qui a été abordé en montrant le rattachement de la question routière en même temps que celle du SNIT à un groupe de travail chargé de la mise en œuvre du Grenelle ; et confirmé avec l'analyse de la ligne narrative de la planification multimodale produite dans le cadre du groupe.

L'objet de cette seconde partie est de comprendre par quels processus ces récits ont été institutionnalisés et les conséquences des mécanismes en termes de liens tissés par les acteurs entre le Grenelle et le développement routier et autoroutier.

S'intéresser à la trajectoire des productions du groupe constitue comme un bon moyen d'étudier ces liens. Parmi ces productions, il est pertinent de suivre les trois grands objectifs de planification pour le développement des infrastructures de transport en France qui ont été évoqués dans la partie précédente, ainsi que la grille visant à évaluer l'ensemble des projets envisagés.

Nous pouvons citer différents événements qui ont repris ces deux éléments à la suite ou lors du groupe de travail qui vient d'être étudié. Au regard d'une description chronologique, il est possible de voir que, à la suite de la phase des comités opérationnels du Grenelle, la construction du schéma des infrastructures a été jalonnée par celle de deux dispositifs : celle de la loi Grenelle I qui annonce ce schéma ; et celle de la grille d'analyse multicritère des projets.

Dès le démarrage du groupe, une série d'études sur les projets autoroutiers en France a été confiée à différents services du Réseau Scientifique et Technique (RST) du Ministère de l'Ecologie par la DGR. Les services « infrastructures de transport » des différents CETE⁴²⁵ ont ainsi eu à se lancer dans des études visant à mettre à jour les données de trafic relatives à l'ensemble des projets alors à l'étude, dans le but d'alimenter une éventuelle revue de projets.

Le 30 avril 2008, une première version de la loi « de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement » dite Grenelle I, a été présentée au comité de suivi du Grenelle, instance présidée alors par le Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo et réunissant les représentants des cinq collèges. A cette occasion, ce texte a également été diffusé dans la presse et commenté par différents acteurs, notamment des représentants d'O.N.G. partie-prenante dans le Grenelle⁴²⁶. On retrouve dans ce premier opus de texte de loi⁴²⁷ les trois objectifs de planification élaborés par le groupe ad hoc n°6, dont les réunions sont terminées à la fin mai 2008. Le 11 juin 2008, une version modifiée de la loi Grenelle I⁴²⁸ a été présentée au conseil des ministres et transférée à l'Assemblée Nationale pour son examen.

Fin juillet 2008, alors que le texte était en cours d'examen devant la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, des travaux sur le schéma national des infrastructures ont débuté au sein de l'administration dans une configuration élargie. Nous pouvons ainsi citer la participation du Conseil Général au Développement Durable (CGDD), qui n'avait jusque-là pas été associé. Avec cette occasion, ont débuté des réflexions sur les modalités de travail avec les collèges du Grenelle au sujet du schéma des infrastructures, ainsi que sur la grille de critères élaborée dans le cadre du groupe ad hoc n°6.

⁴²⁵ Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement.

⁴²⁶ Nous pouvons citer par exemple NI, Loi Grenelle: les écologistes inquiets sur les moyens, *Agence France Presse*, le 30 avril 2008.

⁴²⁷ Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire, site web consulté le 30 avril 2008. *30 avril 2008 - Présentation du projet de loi "Grenelle Environnement". Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement.* http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php?id_article=3151.

⁴²⁸ Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire, Dossier de presse : Projet de loi d'orientation et de programmation du Grenelle Environnement. Texte soumis à la délibération du conseil des ministres : Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, Paris: République Française, 11 juin 2008.

Le 21 octobre 2008, la loi Grenelle I a été adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale, annonçant la réalisation du schéma « en 2008 en concertation avec les parties prenantes du Grenelle »⁴²⁹. Elle prévoyait également, elle aussi, un certain nombre de critères de choix des projets d'infrastructures.

Courant novembre 2008, les cinq collèges du Grenelle ont été réunis pour le lancement des travaux sur le schéma des infrastructures dans le cadre du comité de suivi. Une « grille d'évaluation multicritère des projets d'infrastructures de transport » a été validée par ce comité en février 2009.

Dans le même temps, la loi Grenelle était examinée au Sénat, pour être adoptée en première lecture le 10 février 2009⁴³⁰. S'en suivit une seconde lecture à l'Assemblée Nationale⁴³¹, puis au Sénat⁴³², adoptée respectivement en juin et juillet 2009. Les critères de choix des projets d'infrastructures de transport ajoutés par les députés en première lecture ont connu un certain nombre de modifications au cours de ces différentes étapes, et le schéma des infrastructures y a finalement été prévu pour l'année 2009. La loi Grenelle I a été définitivement adoptée le 23 juillet 2009.

Une première version du schéma national des infrastructures a quant à elle été publiée environ un an plus tard, soit en juillet 2010. Elle mentionnait à la fois la grille de critères ainsi que les trois objectifs de planification définis dans le cadre du groupe *ad hoc* n°6.

Parmi les deux instruments ayant jalonné la genèse du SNIT, le premier est la loi « Grenelle I » dite de « programmation ». Elle annonce des objectifs, voire des normes,

⁴²⁹ Assemblée Nationale, *Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, n°200, 21 octobre 2008

⁴³⁰ Sénat, *Projet de loi, modifié (en première lecture) par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Sénat, n°49, 10 février 2009

⁴³¹ Assemblée Nationale, *Projet de loi de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, adopté avec modifications par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture*, Paris: Assemblée Nationale, n°301, 17 juin 2009

⁴³² Sénat, *Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Sénat, n°104, 01 juillet 2009

pour différentes politiques publiques impactées par le Grenelle. A ce titre, elle peut contenir différents instruments, ou elle-même être considérée comme telle.

Le second est la grille multicritère. Elle peut quant à elle être associée à un instrument d'évaluation des projets d'infrastructures. Traditionnellement, ce type d'outil joue un rôle important dans les processus décisionnels inhérents aux transports, comme c'est le cas par exemple pour l'évaluation socio-économique⁴³³. A cet égard, une évaluation selon une « grille multicritère » peut constituer une forme de changement pour la politique autoroutière, s'il s'agit d'un nouvel instrument.

L'objet de la deuxième partie de ce second chapitre est d'analyser les mécanismes de la construction de ces deux dispositifs comme deux moments de l'institutionnalisation du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier. Pour Maarten Hajer, on peut parler d'« institutionnalisation » lors de la traduction d'un discours en « politiques concrètes [...] et arrangements institutionnels »⁴³⁴. Avec la loi Grenelle I et la grille d'évaluation multicritère des projets, nous sommes face à deux objets fortement marqués de l'emprunte du Grenelle. Le premier est la traduction en une loi d'orientation des annonces du Grenelle, qualifié par le cabinet du Ministère de l'Ecologie de « texte fondateur »⁴³⁵ du Grenelle. Le second a été construit dans le cadre du comité de suivi du Grenelle, instance conservant l'organisation en cinq collèges mise en place lors de la concertation et sur la base des travaux de l'un de ses chantiers. Ce sont donc deux objets labellisés « Grenelle » auxquels nous nous intéressons ici.

On retrouve les deux lignes narratives du Grenelle sur le développement routier dans ces deux instruments étudiés dans chacune des sous-parties suivantes. Deux lignes

⁴³³ Voir Maurice, J. et Crozet, Y. (dir.), *Le calcul économique dans les processus de choix collectif des investissements de transport*, Paris: Predit ; Economica, 2007.

⁴³⁴ Il est d'ailleurs très intéressant de noter qu'il prend, dans son ouvrage de 1995, pour exemple de ce que peut être l'institutionnalisation du discours de la « modernisation écologique » sa traduction, d'une part en une politique de report modal de la route vers le rail, et d'autre part en l'introduction d'une analyse multicritère comme arrangement institutionnel, ce qui ne manquera pas de rappeler notre terrain d'étude. Le texte original est le suivant : "We will speak of discourse institutionalization if a given discourse is translated into institutional arrangements, i.e. if the theoretical concepts of ecological modernization are translated into concrete policies (i.e. shifting investment in mobility from road to rail) and institutional arrangements (introduction of multi-value auditing, or the restructuring of old departmental divisions)". Hajer, 1995b, *op. cit.* p.61.

⁴³⁵ NI, Vers l'inscription des accords du Grenelle dans la loi, *La Tribune.Fr*, le 30 avril 2008.

narratives avaient été repérées dans le cadre du premier chapitre : la construction d'un Schéma National des Infrastructures de Transport comme moyen de donner la priorité au développement des modes alternatifs à la route ; et une ligne narrative normative sur le développement autoroutier énonçant une limitation des projets aux cas de congestion, sécurité et intérêt local.

D'un côté, le SNIT est décrit comme ayant été réalisé sur la base d'une évaluation réalisée à partir d'un nouvel outil⁴³⁶ – i.e. le premier instrument étudié dans cette partie – et rappelant le travail du groupe ad hoc 6 de reformulation de la ligne narrative du Grenelle relative au SNIT qui a eu lieu dans ce cadre. De plus, les projets autoroutiers y sont séparés en trois cartes, selon s'ils correspondent à un cas de « congestion », de « sécurité », ou d'« intérêt local ».

D'un autre côté, la loi « Grenelle I » – i.e. le second instrument étudié ici – mentionne à la fois ces trois cas et les objectifs de la « planification multimodale » dont l'élaboration a été détaillée dans la partie précédente.

Dans la perspective générale de cette thèse visant à comprendre l'infusion du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier, l'analyse de la fabrique de ces deux dispositifs permet de poser les jalons d'une analyse du changement dans la politique autoroutière. En reprenant le rapprochement fait Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès entre instrument et institution⁴³⁷, si ces objets peuvent être considérés comme une forme d'institutionnalisation du Grenelle dans la politique autoroutière, ils peuvent aussi être assimilés à de nouveaux instruments d'action publique et donc à une forme de changement dans la politique autoroutière par le Grenelle. Il s'agit donc aussi pour nous de faire un lien entre une approche par les discours et une approche par les instruments dans le cadre de cette partie, en comprenant d'une part les mécanismes de la genèse des instruments grâce aux lignes narratives et d'autre part les usages des instruments en les replaçant dans les constructions discursives des acteurs.

⁴³⁶ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.* ; Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

⁴³⁷ Lascoumes, P. et Le Galès, P., Gouverner par les instruments, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004a.

2.1. Un instrument d'évaluation des projets

Cette première sous-partie s'intéresse à l'élaboration d'un nouvel instrument d'évaluation des projets autoroutiers, nommé par les acteurs « grille d'évaluation multicritère ». Comme nous l'avons vu dans la première partie de ce chapitre, cet outil a été initié par le travail des acteurs du groupe ad hoc n°6, sur la base d'un premier canevas élaboré par la sous-direction PRD de la DGR. Le premier opus de cet outil semblait être la véritable pierre angulaire des argumentaires de ces acteurs sur le processus à adopter pour l'élaboration du schéma des infrastructures. L'enjeu est ici de décrire les processus par lesquels s'est construit cet outil, en étudiant les argumentaires développés par les acteurs ayant participé à sa construction ainsi que leurs pratiques.

a. La presse

Depuis son lancement, voire depuis sa naissance lors de la campagne présidentielle de 2007, le Grenelle de l'Environnement a bénéficié d'une exposition médiatique importante. Il paraît important pour commencer de s'intéresser au contenu médiatique relatif à la question des autoroutes et du Grenelle au moment où commençaient à être discutées les modalités de la mise en œuvre du Grenelle.

Les premiers articles de presse évoquant la création d'un nouvel outil d'évaluation des projets au regard du Grenelle constituent à ce titre une bonne porte d'entrée. Dans un second temps, cette sous-partie s'arrête sur le rôle que le schéma des infrastructures a tenu dans les médias et sur la façon dont il a été associé au Grenelle. Une démarche un peu plus quantitative est appliquée, à l'image par exemple de l'article de 2011 de G. Vigar, A. Shaw et R. Swann visant à étudier façon dont les politiques de mobilités durables étaient représentés dans les médias⁴³⁸.

Une solution aux conflits relatifs aux projets autoroutiers

Déjà sur la période des chantiers et dès le mois de décembre 2007, des éléments pouvant être rapprochés de la construction du schéma des infrastructures pouvaient

⁴³⁸ Vigar, Shaw et Swann, 2011, *op. cit.*

être remarqués dans la presse. Une nouvelle méthode d'évaluation des projets a ainsi été évoquée dans la presse par le Ministre de l'Ecologie ou ses Secrétaires d'Etat à plusieurs reprises. Ces éléments se rapprochaient de la question de la réalisation du schéma et de celle de l'avenir de la politique autoroutière.

Peuvent être tout d'abord cités un article de presse publié dans le journal *Le Monde* le 21 décembre 2007, ainsi qu'un reportage diffusé sur la chaîne hertzienne Canal +, dans le cadre de l'émission *Dimanche +* du 17 janvier 2008, l'un et l'autre reprenant des propos tenus par le Ministre de l'Ecologie dans le cadre du comité de suivi du Grenelle du 19 décembre 2007 :

« Journaliste de Dimanche + : est-ce que je peux vous poser une question à tous les trois⁴³⁹ sur les projets d'infrastructures autoroutières, vous savez la fameuse autoroute Langon Pau, la A65. Est-ce que je peux avoir votre avis là-dessus...

Jean-Louis Borloo : On va faire une évaluation globale de l'ensemble des infrastructures après une méthodologie nouvelle mise au point sur le bilan écologique / environnemental. Après consultation des différents collègues, l'ensemble des infrastructures routières, autoroutières et ferrées seront présentées au printemps. »⁴⁴⁰

« Sur les autoroutes, le ministre a promis un " listing " des projets maintenus et des projets abandonnés " au printemps ". Le gouvernement a récemment multiplié les annonces sur la poursuite de projets d'infrastructure, souvent plébiscités par les élus locaux (Le Monde du 20 décembre). »⁴⁴¹

Le premier extrait est tiré d'un reportage au sujet de l'autoroute A65, projet qui a suscité d'importantes polémiques au lendemain du Grenelle de l'Environnement. Ce projet a fait l'objet de nombreux reportages car étant devenu emblématique de l'action des O.N.G. qui réclamaient son abandon, dans une période où les représentants des O.N.G. bénéficiaient d'un accès aux médias facilité par leur participation au Grenelle. Un

⁴³⁹ Le journaliste s'adressant à Jean-Louis Borloo, Nathalie Kosciusko-Morizet et Dominique Bussereau.

⁴⁴⁰ Canal Plus, Enquête. L'autoroute de la discorde, *Dimanche Plus*, le 17 janvier 2008.

⁴⁴¹ M. Borloo cherche à rassurer sur l'après-Grenelle, *Le Monde*, le 21 décembre 2007, *op. cit.*

représentant d'une O.N.G. nous confiait en entretien qu'ils avaient, avec les autres représentants, acquis un « crédit à s'exprimer » dans les médias à la suite du Grenelle et que pour eux, il était alors « très facile de prendre à partie les gens sur le plan médiatique » sur un sujet comme un projet d'autoroute, en s'appuyant par exemple sur le discours du Président de la République du 25 octobre 2007 dont ils avaient « tous gardé une copie » ⁴⁴². Dans l'extrait du reportage cité précédemment, un journaliste interroge Jean-Louis Borloo, Nathalie Kosciusko-Morizet et Dominique Bussereau dans le cadre de la conférence de presse qu'ils tenaient pour le comité de suivi du Grenelle. À la question de l'avenir du projet d'autoroute A65, le Ministre d'État répondait par la perspective d'une « évaluation globale de l'ensemble des infrastructures », associée à « une méthodologie nouvelle ».

Plus généralement au sujet des projets autoroutiers, le second extrait indique que cette conférence de presse a également été l'occasion de l'annonce de la réalisation future d'un « listing » des projets « maintenus » ou « abandonnés ». Nous pouvons également citer un article paru sur *Le Monde.fr* le 24 avril 2008, extrait d'un chat auquel la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie participait⁴⁴³. Toujours au sujet de la A65, présenté par un internaute comme en « totale contradiction avec les engagements du Grenelle de l'Environnement »⁴⁴⁴, Nathalie Kosciusko-Morizet avait répondu que le Grenelle avait « posé de nouveaux principes en matière d'autoroutes », amenant à « revisiter entièrement la carte des projets existants ». Elle avait mentionné également la perspective d'un « comité interministériel d'aménagement du territoire » qui serait l'occasion de la présentation d'une « nouvelle carte révisée ».

En croisant les deux citations qui viennent d'être utilisées, ainsi que cette dernière remarque, il apparaît que très tôt dans le processus d'institutionnalisation du Grenelle, la construction d'une nouvelle méthode d'évaluation des projets d'infrastructures de transport, associée à l'élaboration et la parution d'une nouvelle carte explicitant les infrastructures autoroutières choisies, constituait une réponse à la question de l'adéquation entre la conduite de certains projets et les décisions du Grenelle. A ce titre,

⁴⁴² Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

⁴⁴³ NI, Nathalie Kosciusko-Morizet : "Le système d'évaluation des OGM n'est pas satisfaisant", *Le Monde.Fr*, le 24 avril 2008.

⁴⁴⁴ Ibid.

cette nouvelle méthode d'évaluation apparaissait déjà comme un dispositif permettant de reporter des discussions sur l'opportunité de certains projets autoroutiers à l'aune du Grenelle sur des discussions relatives aux processus de construction d'un nouvel outil, globalisant ainsi le débat à l'ensemble des infrastructures, non seulement routières, mais également tous modes.

La construction d'une nouvelle méthode d'évaluation associée à celle d'un listing des projets autoroutiers qui en résulterait a donc été, dès son émergence, mise en récit⁴⁴⁵ comme une réponse aux revendications relatives à l'abandon de certains projets.

Les destins croisés du moratoire et du schéma

Toujours en lien avec les questions abordées par les O.N.G. dans les médias au sujet du développement routier, les revendications relatives à un moratoire autoroutier peuvent également être évoquées. Défendue par les O.N.G. au moment du Grenelle, cette proposition semble avoir connu un écho moindre avec le temps, comme si les lignes narratives du Grenelle et les dispositifs construits dans le cadre de sa mise en œuvre limitaient chez ces acteurs les références au moratoire sur les autoroutes. A ce titre, il est intéressant de noter que dans la presse, les références à ce moratoire semblent avoir suivi la trajectoire inverse de celles relatives au schéma des infrastructures, ce que le graphique suivant permet de mettre en lumière.

⁴⁴⁵ Radaelli, C. M., Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne, *Revue française de science politique*, vol. 50 (n° 2), 2000, pp. 255-276 ; Roe, E. M., Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis, *New Literary History*, vol. 23 (n° 3), 1992, pp. 555-581 ; Roe, 1989, *op. cit.*

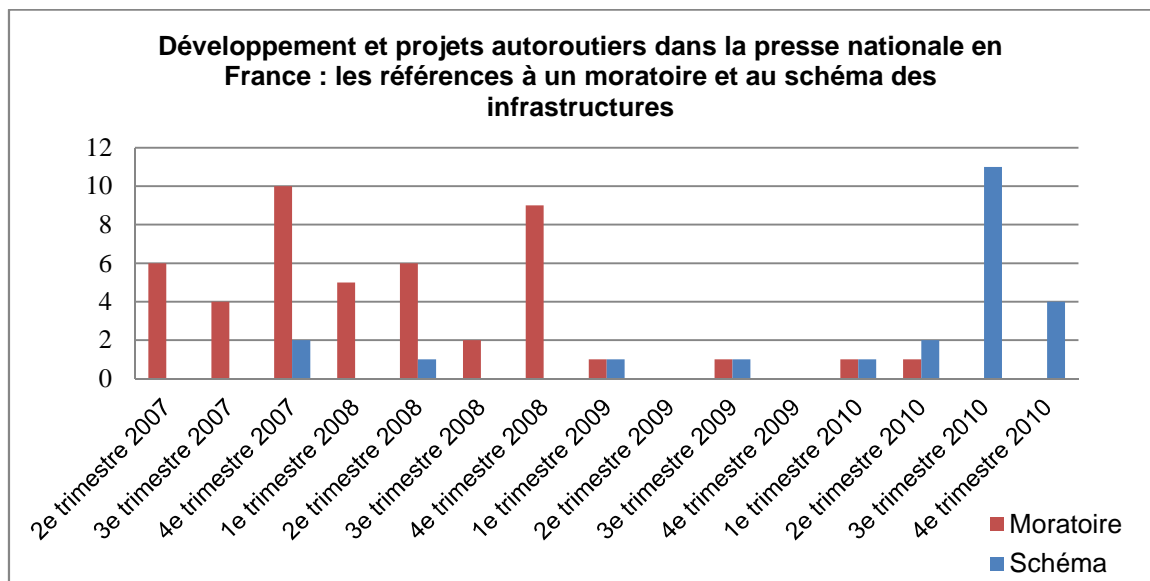


Figure 5 : Nombres d'articles de presse mentionnant la perspective d'un moratoire ou celle du schéma des infrastructures de transport, parmi un ensemble d'articles recueillis sur le développement autoroutier et les nouveaux projets entre mai 2007 et décembre 2010⁴⁴⁶.

Trois éléments d'interprétation de ce graphique sont intéressants à soulever. Tout d'abord, sur la période qui s'étend jusqu'à la fin 2008, certaines interprétations ont été faites des lignes narratives du Grenelle en termes de « gel »⁴⁴⁷ ou d'un « moratoire » sous conditions⁴⁴⁸ du programme autoroutier, ce qui peut expliquer la persistance des références au moratoire. Ensuite, ces références semblent s'être estompées avec le temps, surtout avec la publication du schéma des infrastructures en juillet 2010. Enfin, au-delà des exemples qui viennent d'être mentionnés, ce graphique montre que le schéma des infrastructures a finalement peu fait l'objet de communication jusqu'au moment de sa publication, alors que son calendrier était souvent repoussé. Ses apparitions dans la presse semblent avoir été liées dans un premier temps aux revendications relatives à l'abandon de certains projets autoroutiers.

⁴⁴⁶ Sources : Le Monde ; Libération ; Le Figaro ; L'Humanité ; Les Echos ; la Tribune ; Dépêches AFP. Réalisé à partir de la base de données Factiva. Voir la figure n°1 pour plus de détail.

⁴⁴⁷ *Le Monde*, le 1 avril 2008, *op. cit.*, parle ainsi de « gel des programmes autoroutiers souhaité par le Grenelle de l'environnement » ; « Le Grenelle de l'environnement prévoit en effet un gel de tout projet autoroutier, sauf s'il a cet objectif précis de remédier à la « congestion locale », dans Fortier, J., Zoom. A Strasbourg, l'autoroute qui contourne les engagements, *Le Monde*, le 1 avril 2010.

⁴⁴⁸ Nous pouvons citer par exemple : « Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, a entériné fin octobre un " moratoire " sur les projets autoroutiers, sauf dans les cas de sécurité, de congestion ou d'intérêt local ». Le "moratoire" et les municipales, *Le Monde*, le 20 décembre 2007, *op. cit.*

Sans pour autant dire, à ce stade et sur la base de ces constats, que les références au schéma des infrastructures ont remplacé celles relatives au moratoire, ces observations posent selon nous deux questions.

Tout d'abord, en ce qui concerne les reconfigurations qui ont eu lieu entre les coalitions d'acteurs, on peut se demander si une coalition porteuse de la ligne narrative sur le moratoire a pu se reconfigurer, avec celle de la planification multimodale.

Deuxièmement, au regard des observations précédentes sur la mise en récit du schéma des infrastructures comme réponse à la question de l'opportunité des projets autoroutiers, on peut également se demander s'il ne serait pas devenu un point de passage obligé⁴⁴⁹ pour l'ensemble des discussions relatives à l'opportunité des projets, ainsi que pour la politique autoroutière, voire pour les politiques de transport dans leur ensemble.

b. L'administration des routes en action

Après avoir évoqué le traitement médiatique du schéma des infrastructures, et avant d'aborder la recomposition suggérée par le graphique précédent, l'idée est ici de s'arrêter sur la question de l'organisation administrative mise en œuvre, dans le cadre du secteur du développement routier et autoroutier, pour répondre aux enjeux soulevés par la construction du schéma des infrastructures.

Au regard des travaux de Marianne Ollivier-Trigalo sur la construction des schémas de services de transport⁴⁵⁰, il apparaît que cette question revêt une importance particulière. Dans un contexte assez similaire de collaboration entre les administrations relatives à des modes de transport différents, son ouvrage *Instituer la multimodalité avec les schémas de services collectifs de transport* avait souligné la position prédominante de la Direction des Routes en tant que maître d'ouvrage.

Quelques années plus tard, au sujet du processus de planification qui a eu pour effet de remplacer les schémas de service par la carte des infrastructures à l'horizon

⁴⁴⁹ Callon, 1986, *op. cit.*

⁴⁵⁰ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

2025 publiée lors du CIADT de 2003, l'un des protagonistes nous décrivait le fonctionnement de la DGR comme celui d'une « machine de guerre » :

« On est avant le CIADT. La direction des routes elle a ses éléments de politique générale, déclinés sous forme d'un certain nombre d'opérations qu'elle a en magasin avec des études, presque sur tout, pas sur tout, mais presque. Des fiches.... La machine de guerre DGR. Un discours politique, des études, des fiches. »⁴⁵¹

Au regard de ces éléments sur l'organisation et l'importance de la Direction des Routes dans le système politico-administratif, il apparaît important de s'arrêter ici sur les modalités du pilotage de l'élaboration du schéma des infrastructures et sur son rôle, dans le contexte renouvelé du Grenelle de l'Environnement.

Le rôle des acteurs de PRD

Nous avons vu que les membres de la Direction Générale des Routes, et en particulier les cadres dirigeants de la sous-direction PRD, ont été à l'initiative sur la question de la planification dans le cadre des chantiers du Grenelle. Par la suite, un « groupe projet pour l'élaboration du SNIT »⁴⁵² a été mis en place, piloté par le Secrétariat à la Planification Multimodale de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer. Cet organe de la DGITM a été créé lors de la réorganisation des administrations centrales du ministère de l'Ecologie, qui avait été initiée en décembre 2007 afin de « répondre aux priorités définies lors du Grenelle de l'Environnement »⁴⁵³, et officialisée le 10 juillet par la publication des décrets d'organisation des nouvelles directions générales⁴⁵⁴.

Comme nous l'avons déjà évoqué, ces transformations institutionnelles ont conduit à la disparition de la DGR sous sa forme autonome par son incorporation au sein

⁴⁵¹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

⁴⁵² D'après un Entretien avec un chargé de mission au Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du Développement Durable du Commissariat Général du Développement Durable, fait à Paris, la Défense le 19 juin 2009.

⁴⁵³ Conseil De La Modernisation Des Politiques Publiques, La création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et la modernisation de ses politiques, Paris, 12 décembre 2007.

⁴⁵⁴ Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire, Réorganisation du ministère – Un grand ministère pour le grand défi de la planète. Dossier de presse, Paris, Le 10 juillet 2008.

de la DGITM. Dans ce contexte, la sous-direction PRD de la DGR est devenue la sous direction du « Développement du réseau Routier National » (DRN) de la Direction des Infrastructures de Transport (DIT)⁴⁵⁵, sans réellement connaître de transformations. L'organisation de cette sous-direction est donc restée stable sur la période de la construction du schéma des infrastructures, malgré des transformations institutionnelles importantes de son environnement.

En outre, en ce qui concerne l'implication des acteurs de DRN dans l'élaboration du schéma des infrastructures et son pilotage, nous avons également observé une porosité entre cette sous-direction et le Secrétariat à la Planification Multimodale. Initialement dirigé par un seul ingénieur des Ponts⁴⁵⁶, un membre de DRN en deviendra quelque temps après le secrétaire adjoint. Qui plus est, avec l'avancement de la construction du schéma et le départ du sous-directeur de DRN, ce secrétariat disparut et son premier secrétaire devint le nouveau directeur de DRN.

L'implication des acteurs de l'ex sous-direction PRD dans l'élaboration du schéma a donc été forté du début à la fin du processus.

Le travail avec le RST et les services déconcentrés

La non-désorganisation de PRD lors des réorganisations de l'administration centrale, associée à la capacité à anticiper de la part de la « machine de guerre DGR », ont conduit très tôt, dans le cadre de l'opérationnalisation du Grenelle, au lancement de certaines études relatives à l'ensemble des projets autoroutiers et routiers nationaux. C'est ainsi que l'ensemble des CETE ont reçu une lettre de commande bien particulière de la part de la DGITM, et en particulier de DRN (ex-PRD), dès mars 2008. L'extrait suivant permet de revenir sur ces événements :

« Au début c'était « assez urgent » en fait comme démarche. On nous a dit : suite au Grenelle de l'environnement, l'État a décidé de faire une grande

⁴⁵⁵ Qui est l'une des deux directions de la DGITM (Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer) avec la Direction des Services des Transports (DST).

⁴⁵⁶ Par ailleurs ancien Ingénieur des Travaux Public de l'Etat.

revue de projets, mais pas uniquement routiers, de tous les projets d'infrastructures de transport, notamment des projets routiers.

Donc pour les projets routiers on se tourne vers les CETE et on aimerait réactualiser les études de trafic ou les réaliser pour celles qui n'avaient pas été faites, des projets qu'on a dans les cartons. [...]

Donc ça a commencé en mars 2008 et à l'époque l'objectif de rendu c'était fin juin 2008 on devait avoir les études de trafic et d'évaluation socio-économique au moins en version 1 bouclées. Pour que pendant l'été la DGITM puisse les relire, faire des retours etc. nous demander des modifications à la rentrée 2008, et puis leur retourner une deuxième version. Et voilà, fin 2008 ça devait être complètement bouclé. Donc ça, c'était l'objectif initial. »⁴⁵⁷

On peut sentir un pilotage assez strict organisé en direct par la DGITM et DRN – i.e. sans passer par les services déconcentrés – ainsi qu'une implication importante, toujours de DRN, dans le suivi de ces études.

La première partie de ce passage vient évoquer la façon dont a été décrite la commande passée par la DGITM. Alors que les processus décisionnels relatifs à la gestion post-Grenelle de la politique autoroutière étaient encore en discussion dans le cadre du groupe ad hoc ⁶⁴⁵⁸, le lancement d'une « grande revue de projets » a été présentée aux différents CETE comme une décision de « l'Etat » par suite au Grenelle de l'Environnement. En ce qui concerne les études commandées, nous voyons dans la seconde partie qu'il a été demandé aux CETE de « réactualiser les études de trafic » existantes et de réaliser celles qui n'avaient pas été faites, et ce, pour l'ensemble des projets autoroutiers et routiers nationaux « dans les cartons » de l'administration des routes, ce qui constituait un ensemble conséquent d'études. La fin de l'extrait permet d'illustrer le timing annoncé dès le début : l'objectif initial était la fin juin 2008, alors qu'en pratique les conclusions du groupe ad hoc n°6 n'avaient pas été validées à cette date.

Le délai initialement prévu n'a finalement pas été tenu, à l'image du calendrier de la construction du schéma dans son ensemble qui a souvent glissé. Il est cependant à

⁴⁵⁷ Entretien avec un chargé d'études du Réseau Scientifique et Technique, fait à Lyon, le 22 février 2010.

⁴⁵⁸ Comme cela est évoqué dans la partie précédente de ce chapitre.

noter que le temps nécessaire à ces études n'était pas considéré comme un élément explicatif de ce décalage dans le temps par les acteurs de l'administration des routes. Du côté des acteurs du RST, différentes raisons ont été évoquées et notamment la variabilité de la liste des projets à tester.

« Ce qui s'est passé tout au long du processus c'est que la liste des projets à évaluer a bougé de manière continuelle et donc ça c'était assez difficile à gérer. »

« On nous disait par exemple : suite à une réunion avec le cabinet le tant, finalement, « il a été décidé que tel projet ne fera plus parti de la liste », ou plus souvent « tel projet est rajouté à la liste ». ⁴⁵⁹

L'acteur interrogé ici fait état d'échanges entre son service et DRN, évoquant des réunions avec le cabinet du Ministre de l'Ecologie, conduisant le plus souvent à l'ajout de projets dans la liste des évaluations. Dans ce contexte des premiers travaux sur la mise en œuvre du Grenelle, les évaluations supplémentaires de projets routiers et autoroutiers pouvaient apparaître surprenante : non seulement parce que le Grenelle avait ouvertement affiché une limitation du développement routier ; mais surtout compte tenu du contexte lié à la Révision Générale des Politiques Publiques. Ainsi, toujours selon notre interlocuteur, le moment où ont été lancées ces études correspondait également à une phase d' « audit » de tous les CETE dans le cadre de la RGPP. L'un des objectifs affichés pour ce processus était une baisse des effectifs dans la fonction publique, l'ingénierie routière constituant à ce titre un secteur particulièrement visé⁴⁶⁰. Selon l'acteur interrogé, RGPP est Grenelle était lié dans l'esprit des agents de son service et les études commandées par la DGITM, même dans un délai plutôt réduit et avec une liste à géométrie variable, avait été perçues comme un moyen d'essayer de « conforter le RST » dans une période d'incertitudes.

⁴⁵⁹ Entretien avec un chargé d'études du RST, le 22 février 2010, *op. cit.*

⁴⁶⁰ Le troisième rapport d'étape de la Révision Générale des Politiques Publiques publié en février 2010 évoque ainsi une « réorientation des compétences vers les politiques prioritaires du MEEDDM », dans laquelle « le MEEDDM réduit les activités routières du réseau scientifique et technique au profit de domaines nouveaux ou renforcés tels que le développement durable ou la prévention des risques. » Révision Générale Des Politiques Publiques, RGPP : Troisième rapport d'étape - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, Paris, février 2010.

Le choix des projets à évaluer

Des discussions sur la liste des projets à évaluer avaient donc lieu alors que ces études étaient en cours de réalisation dans le RST. Les enjeux soulevés dans leur cadre peuvent permettre de comprendre l'évolution de la liste des projets évalués et surtout la propension de cette liste à s'agrandir. Un premier extrait entretien avec un acteur du Conseil Général du Développement Durable de l'administration centrale du Ministère de l'Ecologie donne des éléments sur les processus alors en cours :

« Ca pour le coup, la liste des projets soumis à revue de projet, c'est une question qui est éminemment politique, puisque en gros le principe de construction de base c'est de définir à quel stade on considère qu'un projet est un coup parti, et à quel stade ce n'est pas le cas. [...] »

On regarde ça précisément, et on se dit que tel machin, qui a été « duppé » mais qu'il n'est pas encore concédé et que ça serait tellement bien s'il était quand même déjà considéré comme un coup parti, parce qu'on est pas sûr qu'il puisse victorieusement passer l'exercice de la revue de projet, et pourtant on a aucune envie... enfin, je dis « on », le décideur n'a aucune envie que ça ne se fasse pas.

Ou inversement, tel projet est à stade plus avancé que d'autres qu'on ne veut pas soumettre à revue, mais... compte tenu que, depuis tel changement de majorité locale, c'est un projet qui n'est plus porté, qui par ailleurs subi les foudres des associations environnementales locales depuis des années et que il coûte cher, et que ceci, que cela, donc ce serait tellement beau qu'on puisse le mettre au pilori à l'occasion du SNIT. Ca serait quand même un beau truc à avoir torpillé pour l'occasion, il faut qu'il soit soumis à la revue de projet.

Bon voilà, c'est un exercice qui est fondamentalement politique et exercice auquel on n'a évidemment pas été invité à participer. Mais cette liste elle n'est pas encore calée, elle change à peu près tous les jours. »⁴⁶¹

⁴⁶¹ Entretien avec un responsable "infrastructures de transport" au CGDD, le 09 janvier 2009, *op.cit.*

La première partie de l'extrait renvoie au cadre de ces discussions. Il s'agissait de la définition des projets considérés comme « coups partis » ou non. Ce terme fait référence à une expression employée par le Ministre de l'Ecologie, pour qualifier les projets autoroutiers trop avancés pour que le Grenelle puisse les transformer⁴⁶². Ainsi, l'acteur interrogé ici nous présente comme un processus « éminemment politique » la construction de la liste des projets trop avancés pour être de nouveaux évalués. Deux cas de figure faisait l'objet des discussions selon lui.

Le premier, présenté dans la seconde partie de l'extrait, touchait au cas des projets que le cabinet n'avait « aucune envie qu'ils ne se fassent pas ». La possibilité était alors de le considérer comme un « coup parti ».

Cependant, et c'est l'objet de la troisième partie de l'extrait, définir un seuil trop en amont dans la vie d'un projet afin d'établir les « coups partis » pouvait conduire à faire sortir certains projets du processus d'évaluation, alors que certains acteurs ambitionnaient également par le biais de cette revue des projets de « mettre au pilori » du Grenelle un certain nombre de projets emblématiques, faisant par exemple l'objet d'oppositions fortes avec des associations de protections de l'environnement depuis des années et étant peu portés par les élus locaux.

Enfin, l'extrait se conclut sur le fait que ce questionnement conduisait à une évolution permanente de la liste des projets à évaluer, cette dernière n'étant toujours pas stabilisée en janvier 2009 moment où a été réalisé cet entretien. Le caractère politique de la décision est encore une fois affirmé par cet acteur. D'autres entretiens évoquaient à ce titre que ces décisions et variations étaient le fruit de négociations, d'une part, entre le cabinet du Ministre de l'Ecologie et des élus locaux, et d'autre part, entre le cabinet et les dirigeants de la DGR et de PRD⁴⁶³.

⁴⁶² Nous pouvons citer un extrait d'une audition, conjointe avec la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, du 25 juillet 2007 : « De nombreux projets sont en cours : des coups partis, pas partis, presque partis, à l'étude et qui vont partir... Le Président de la République a pris une position qu'il demande aux ministres d'appliquer : on ne revient pas sur tout ce qui a été décidé, voté, engagé avant l'élection et la mise en place du Grenelle ». Dans Jacob, C., Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur les travaux de la Délégation sur le développement durable: Assemblée Nationale, 17 octobre 2007.

⁴⁶³ Et ce avant la création de la DGITM. Par suite, l'interlocuteur du cabinet est devenu la DIT et DRN.

En ce qui concerne l'agrandissement constaté par les acteurs de la liste des projets à évaluer, il est également à noter que la question des « coups partis » n'était pas la seule raison. Un retour sur l'entretien avec le chargé de mission du RST déjà cité permet de compléter le tableau des enjeux relatifs à la construction de la liste des projets à évaluer :

« Nous sur la zone d'action du CETE au final on a évalué et transmis des études pour 10 projets. Et donc forcément sur 10 projets, il y en avait qui été à différent états d'avancements. [...] Certains projets étaient des projets vieux comme le monde on va dire, enterrés plusieurs fois mais qui ressortaient de temps en temps. [...] Par exemple, je pense à [...] un projet qui clairement était très cher et personne ne vous voulait vraiment.

La stratégie de la DGITM ça a été de dire : bon ben on va l'étudier quand même, et ça sera le moyen de démontrer qu'il n'est définitivement pas intéressant de le retenir finalement sur la liste. Donc on a produit des études, avec comme objectif, « non officiel » évidemment, mais quand même de dire que ce projet effectivement, ne pouvait pas, dans le cadre d'une politique grenello compatible... on va dire pour faire vite, ne trouvait pas de justification. »⁴⁶⁴

Dans cet extrait, l'acteur évoque le cas particulier d'un projet pour lequel son service ne voyait pas l'intérêt de mener une étude à son sujet, en raison de son coût et car il ne bénéficiait pas de soutien politique. Le constat sur l'opportunité de ce projet était partagé par la DGITM. Pour autant, l'administration centrale a insisté pour que des études soient conduites sur ce projet, même s'il n'y avait pas vraiment d'enjeux à son sujet, et ce, au motif que son évaluation pourrait permettre de l'« enterrer ».

Pour conclure sur le sujet de la liste des projets évalués, elle apparaît très changeante, avec plutôt une tendance à être agrandie.

Pour différents projets, un enjeu semblait être manifestement pour certains acteurs de les soustraire à l'évaluation, afin qu'ils ne soient pas remis en cause. Ce fut le cas d'un certain nombre de projets qualifiés de « coups partis ».

⁴⁶⁴ Entretien avec un chargé d'études du RST, le 22 février 2010, *op. cit.*

Mais dans le même temps, un enjeu était aussi d'utiliser cette évaluation pour se « débarrasser » de certains projets, trop vieux, trop coûteux, ou encore trop peu soutenus, voire pour afficher des projets autoroutiers emblématiques « cloués au pilori » du Grenelle, ce qui participerait à lui donner du corps politiquement.

c. L'élaboration d'un instrument avec le comité de suivi

Concomitamment, l'outil destiné à évaluer les projets faisait l'objet de discussions entre différents cadres de l'administration centrale. Par la suite, ces discussions ont impliqué les acteurs du comité de suivi du Grenelle. Elles témoignent de la structure de sens reliant le Grenelle, le schéma des infrastructures et le développement routier et autoroutier.

Le travail sur la méthode d'évaluation des projets

A partir du mois de juillet 2008, plusieurs réunions ont regroupé des représentants des administrations centrales du Ministère de l'Ecologie sur la question du schéma des infrastructures. Cadres du CGEDD⁴⁶⁵, de la DGITM et du CGDD se sont ainsi rencontrés à plusieurs reprises pour travailler sur la grille de critères, dont un premier jet avait été élaboré dans le groupe ad hoc n°6.

Selon certains entretiens, ces discussions ont tout d'abord consisté à l'ajout, à la suppression, et la précision d'un certain nombre d'indicateurs de cette grille. Il est cependant à noter que, dans ce cadre, tout n'a pas été discuté de la même manière :

« Pour le premier volet et les critères de pertinence au regard des objectifs [...] on a assez peu réagi dans la mesure où, en soit, la construction du truc nous semblait pas complètement satisfaisante. C'est à dire que quand on a une quarantaine de critères différents, regroupés en trois objectifs, dont certains sont multimodaux, d'autres sont spécifiques au fer ou à la route [...], pour lesquels on a la prétention de « scorer » l'indicateur, on finit par se demander comment un bazar pareil est exploitable. [...] »

Donc là-dessus, on n'est pas trop intervenus dans la mesure où on a reçu une consigne qui était : « de toute façon, cette partie là de l'exercice, c'est bouclé,

⁴⁶⁵ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Il est issu de la fusion du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection Générale de l'Environnement.

c'est le com op 6, on n'y toucha pas ». En revanche, on s'est focalisé sur la partie proposition de critères d'indicateurs d'impact, notamment en impact environnementaux pour ce qui concerne le bureau. »⁴⁶⁶

On comprend que ces discussions n'ont pas transformé la structure initiale de la grille, au motif qu'elle avait déjà été l'objet d'un accord dans le cadre du chantier du Grenelle. Cette observation étaye ainsi l'idée qu'au fil des discussions, des boîtes noires se referment et font sortir certains objets des discussions.

Au regard de cet extrait entretien avec un acteur du CGDD, qui n'a été impliqué sur le SNIT qu'à partir des réunions évoquées, on peut ainsi voir les discussions comme un travail de définition d'indicateurs venant seulement compléter les travaux du groupe *ad hoc* n°6. Nous pouvons voir également que c'est les travaux initiaux menés dans ce chantier qui ont suscité le moins d'adhésion à ce moment-là, notamment en raison du grand nombre d'indicateurs retenus.

Un travail sur les critères avec le comité de suivi du Grenelle

Ces discussions en administration centrale sur la grille avaient comme finalité de préparer le travail à venir avec le comité de suivi du Grenelle. Un travail sur l'outil d'évaluation des projets est apparu comme une modalité d'association du comité de suivi et notamment des acteurs des O.N.G. :

« Nous avons nous fait des propositions composition de cette grille. C'est-à-dire que nous sommes allés rencontrer les responsables du CGPC, avec les services aussi, pour leur dire : nous, on voudrait bien qu'il y ait la prise en considération des problèmes des besoins de transport, la prise en considération de l'impact sur le milieu, c'est-à-dire... compléter, enfin proposer un modèle qui aille au-delà du modèle socio-économique d'origine. »⁴⁶⁷

Dans ce premier extrait, tiré d'un entretien avec un représentant d'une O.N.G. environnementale, l'acteur évoque les démarches qu'il a entreprises à la suite du Grenelle de l'Environnement et des tables rondes. Il convient tout d'abord à préciser qu'un membre du CGPC était le seul représentant l'Etat lors de la première phase des

⁴⁶⁶ Entretien avec un responsable "infrastructures de transport" au CGDD, le 09 janvier 2009, *op.cit.*

⁴⁶⁷ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

groupes de travail du Grenelle. À cet égard, des discussions entre eux et les représentants des O.N.G. avaient eu lieu dans ce cadre. C'est, semble-t-il, à partir de ce contact établi que les O.N.G. ont souhaité poursuivre les discussions qui avaient eu lieu, notamment en ce qui concerne les modalités d'évaluation des projets d'infrastructures de transports, avec en filigrane l'idée de construire un « modèle qui aille au-delà du modèle socio-économique » classiquement utilisé. C'est ce que l'on retrouve dans certains extraits, cités dans le premier chapitre.

Cette demande de la part des O.N.G., relative au mode d'évaluation des projets, vient faire écho à une « promesse » sur le SNIT faite dans le cadre du comité de suivi du Grenelle :

« En fait, encore une fois c'est pour ça que c'est rigolo, ça a pas été tout d'un coup quelqu'un qui a dit : cette grille là elle est tellement bien qu'on va la faire valider par le comité de suivi du Grenelle. C'est plutôt : ah... Il y a le comité de suivi du Grenelle, on leur a promis quelque chose, sur le SNIT, qu'est-ce qu'on leur donne ? Et quelqu'un dit : et si on donnait la grille. »⁴⁶⁸

Cet extrait relate la façon dont la grille d'évaluation des projets en est venue à être discutée dans cette instance, ce choix relevant presque du hasard des circonstances. Il permet en même temps de constater que l'action des acteurs relève d'une part de bricolage et que les associations se font au fil des discussions⁴⁶⁹.

Dès lors, la grille d'évaluation des projets est devenue un sujet de discussion entre l'administration et le comité de suivi du Grenelle. Les trois extraits suivants présentent trois points de vue différents sur la façon dont se sont déroulées ces discussions :

Donc on a discuté avec le comité de suivi du Grenelle de la grille d'un point de vue technique. Voilà, avec toutes les O.N.G., qui ont trouvé que c'était un très bon travail. Moi j'étais très contente, parce que tout le monde était inquiet. Et en fait, les remarques qui ont été faites, ont été moi je trouve assez à la marge [...], donc sur des choses très très spécifiques. Mais mon

⁴⁶⁸ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁴⁶⁹ Cet exemple présente ainsi des similitudes avec le modèle de la corbeille de Cohen, March et Olsen, 1972, *op. cit.*

grand soulagement ça a été que la structure même de la grille n'a pas été remise en cause. »⁴⁷⁰

« Il y a eu une mise au point déjà en interne un peu d'une grille d'évaluation, qui ensuite a été présentée au comité de suivi Grenelle pour recueillir les avis. Ça a amené à modifier un certain nombre de choses, à donner beaucoup d'éclaircissements [...], parce que quand même, on s'était posé à peu près... l'essentiel des questions posées, on les avait déjà regardées, on avait effectivement fait des choix de façon assez raisonnée. »⁴⁷¹

« La première série de réunions étaient des réunions au début de l'année où nous avons, à la fois co-élaboré, ou co-critiqué, la grille SNIT qui va servir au tri des projets. [...] C'est le gouvernement qui a proposé un canevas, que nous avons largement amendé. »⁴⁷²

La première citation reprend un entretien avec un cadre de DRN impliqués dans la construction du schéma des infrastructures. Il y fait part de sa satisfaction quant au déroulement des discussions, les transformations ayant été selon lui « à la marge », et sans que « la structure même de la grille » n'ait été « remise en cause ».

La seconde présente la vision d'un chargé de mission du CGDD, qui lui a commencé à être partie-prenante dans le processus relatif au schéma des infrastructures à partir de la mi-2008, en préparation de l'implication du comité de suivi. De son point de vue, les discussions qui ont eu lieu avec les collègues du Grenelle se sont bien déroulées dans la mesure où « l'essentiel des questions posées » avaient été « déjà regardées » dans le cadre des réunions préparatoires entre la DGITM, le CGEDD et le CGDD.

Enfin, le troisième extrait est quant à lui tiré d'un entretien avec un représentant d'une O.N.G. environnementale. L'acteur évoque, en parlant d'une « première série de réunions », les discussions qui ont eu lieu entre l'administration et une « émanation technique »⁴⁷³ du comité de suivi. Au regard de cet entretien, les expressions « canevas »

⁴⁷⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁴⁷¹ Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

⁴⁷² Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

⁴⁷³ Il s'agit d'une configuration plus légère, s'apparentant plus à un groupe de travail qu'au comité de suivi lui-même et plus porté sur un travail technique.

et « largement amendé » étayent l'idée d'une participation importante des O.N.G. et du comité de suivi à l'élaboration de l'outil. Le terme de « co-construction » corrobore également l'idée d'un travail collectif. Au titre de la contribution des O.N.G., l'acteur mentionne le cas des « trames vertes et bleues »⁴⁷⁴, devenues un « élément de décision » pris en compte dans la grille suite à leur action.

Finalement, l'intérêt de confronter ici ces extraits n'est pas tant d'essayer de trancher entre ces différents acteurs pour dire dans quelle mesure les discussions sur la grille d'évaluation – depuis les réunions entre représentants de l'administration centrale, puis avec l'émanation technique du comité de suivi – ont transformé la grille initialement proposée ; ni même de déduire qui a eu éventuellement le plus d'influence sur l'outil.

Il est plutôt intéressant de noter comment chaque acteur décrit *a posteriori* comment chaque acteur a trouvé sa place dans le processus décisionnel. Dans ses travaux, Maarten Hajer évoque des récits dans lesquels toutes les pièces du puzzle s'assemblent, en parlant des positionnements des acteurs partageant une même ligne narrative⁴⁷⁵. L'outil d'évaluation des projets, tout d'abord élaboré dans le cadre de l'un des chantiers du Grenelle, puis discuté dans le comité de suivi, apparaît à ce titre comme une ligne narrative, en tant que dispositif par lequel différents acteurs se sont positionnés, et ce, au nom de la mise en œuvre du Grenelle.

⁴⁷⁴ « La Trame verte et bleue est un outil d'aménagement du territoire qui vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, pour permettre aux espèces animales et végétales, de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... ». «Le vert représente les milieux naturels et semi-naturels terrestres : forêts, prairies... ; le bleu correspond aux cours d'eau et zones humides : fleuves, rivières, étangs, marais... ». Site internet du Ministère de l'Ecologie.

⁴⁷⁵ "Thirdly, story-lines allow different actors to expand their own understanding and discursive competence of the phenomenon beyond their own discourse of expertise or experience. In other words, a story-line provides the narrative that allows the scientist, environmentalist, politician, or whoever, to illustrate where his or her work fits into the jigsaw." Hajer, 1995b, *op. cit.* p.63.

Un projet pour convaincre

Pour illustrer les discussions qui ont eu lieu dans le cadre des réunions de l'émanation technique du comité de suivi du Grenelle au sujet de la grille, et *a fortiori* le sens que les acteurs lui conféraient, nous avons souhaité nous arrêter sur l'une des rencontres au cours de laquelle a été abordé le cas précis d'un projet.

Avant de présenter les deux extraits d'entretiens qui suivent, il est tout d'abord à préciser que ce projet n'a pas été choisi au hasard par les acteurs de la DGITM qui se sont prêtés à l'exercice. Il s'agit d'un projet autoroutier très important de part sa longueur envisagée (140 km), mais qui avec le temps a perdu quelques uns de ses soutiens locaux selon certains acteurs. Il nous a été également souvent présenté comme incompatible avec les orientations du Grenelle, notamment en vertu des émissions de CO2 auxquelles il contribuerait, alors qu'un projet alternatif utilisant un autre mode de transport était alors envisagé et dans une phase très avancée. Il avait d'ailleurs été annoncé dans la presse, dès lendemain des tables rondes du Grenelle, comme un exemple des projets qui ne se feraient plus dans l'après Grenelle.

Les deux extraits suivants, l'un avec un représentant d'une O.N.G., l'autre avec un cadre de DRN, évoquent la même scène relative de l'application de la grille d'évaluation à ce projet précis.

« Ça a été la deuxième ou la troisième réunion. Donc ils savaient déjà ce qu'on voulait en faire, on leur avait expliqué déjà pourquoi, enfin que c'était pour voir un territoire, pour raconter l'histoire d'un projet vue à travers les nouvelles lunettes du Grenelle. [...] Et j'avais raconté l'histoire. Et du coup je pense que ils ne s'étaient pas prononcés sur : est-ce que je suis d'accord avec... Ils avaient bien compris, et c'est pour ça que j'ai trouvé que c'était un travail plutôt constructif, [...] que le but du jeu ce n'était pas de s'empaler sur le côté : j'ai dit très, est-ce que ça ne serrait pas très très... Mais par contre sur le côté : oui, la grille permet effectivement de porter un regard sur... Et nous permet de discuter, de manière suffisamment intelligible. »⁴⁷⁶

« Interviewé : On avait eu je crois un exemple. [...] Donc, comme c'était un projet qui était tué, c'est là-dessus qu'on nous a fait une petite démonstration.

⁴⁷⁶ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

F.C. : Et donc l'évaluation n'était pas positive ?

Pas du tout. [...] Mais c'était surtout pour que l'on partage ensemble l'application des critères. Parce qu'il y a beaucoup de critères dedans, qui ne sont pas des critères forcément chiffrés. Donc pour qu'on se mette d'accord sur l'interprétation d'un texte quoi. »⁴⁷⁷

Plutôt que de voir l'exercice comme une tentative de conviction sur le fait que la grille puisse évaluer négativement un projet autoroutier les acteurs ont pris les discussions comme un moyen de vérifier qu'ils partageaient des « interprétations ».

Dans le premier extrait, on retrouve une description relative à la grille de critères déjà évoquée dans le cadre de la première partie de ce chapitre, lors de la description des pratiques des participants du groupe ad hoc n°6. Il s'agit du fait que la grille doit être utilisée comme une « grille de lecture » d'un projet sur un territoire, ce qui est corroboré par l'usage de l'expression « pour voir un territoire ». La fin de cette première citation, associée à la seconde, viennent quant à elles illustrer le sens donné par les acteurs à ces discussions.

La validation de la grille

La grille a finalement été validée par le comité de suivi du Grenelle. Les trois extraits suivants présentent les modalités de cette validation :

« Interviewé : Globalement, on a reçu l'approbation quand même du comité de suivi du Grenelle, ce n'était pas gagné d'avance.

F.C. : Comment ça s'est passé ? C'était un vote ?

Non, il n'y a pas eu de vote vraiment, mais il y a eu effectivement disons un consensus... en fait, ça s'est exprimé je pense, je n'étais pas à la réunion du comité de suivi puisque c'est les grandes messes, mais je pense que, grosso modo, si ça avait vraiment heurté un des participants, il aurait dit : non, je ne suis pas d'accord. Et là, ça aurait posé problème. Mais comme on avait eu des réunions d'émanation technique lors desquelles les gens avaient vu qu'effectivement on dialoguait avec eux, qu'on écoutait ce qu'ils disaient, et qu'on essayer de le prendre en compte, qu'on regardait effectivement, et que si on pouvait le prendre en compte, et bien on le prenait en compte, je pense

⁴⁷⁷ Entretien avec un responsable "transport" à France Nature Environnement, le 18 novembre 2009, *op. cit.*

que ça a beaucoup arrondi les angles et permis d'avancer. Ça a créé aussi un climat de confiance je pense. »⁴⁷⁸

« Donc on a discuté avec le comité de suivi du Grenelle de la grille d'un point de vue technique. Voilà, avec toutes les O.N.G., donc les O.N.G. ont trouvé que c'était un très bon... Moi j'étais très contente, parce que tout le monde était tout inquiet... [...] Donc on les a vus techniquement je crois deux fois. En configuration technique. Et puis après on avait eu une réunion avec les deux O.N.G. les plus impliqués, ici. Et après il y a eu l'adoubement en comité de suivi proprement dit. Ou là je n'y étais pas. Il y avait... Piloté par Jean-Louis Borloo. Et ça c'était bien passé. »⁴⁷⁹

« Ca fait partie des discussions récurrentes qui rythment la vie de la grille, qui font vivre la grille. [...] De toute façon, les choses ne sont jamais réellement acceptées ou validées. On continue d'avancer tant que personne ne s'oppose. »⁴⁸⁰

L'absence de validation explicite selon les acteurs montre l'intérêt d'une approche par les coalitions discursives, car là encore, s'intéresser aux discours énoncés permet de s'affranchir d'une analyse qui consisterait à rechercher des coalitions d'acteurs pérennes construites autour d'idées, alors que l'on voit que les coalitions tiennent ensemble tant qu'il n'y a pas d'opposition à ce qui est énoncé.

Le premier et en particulier le troisième extrait illustrent les modalités pratiques des discussions. Le premier et le second extraits permettent quant à eux de comprendre que cette validation était un enjeu pour les acteurs. L'adhésion du comité de suivi à la grille d'analyse était perçue comme une forme de légitimation du travail engagé. Selon nous, en « adoubant » la grille, le comité a participé aussi à la légitimation de la ligne narrative de la planification multimodale.

« Tenir des discours » sur les projets d'infrastructure

Une expression employée dans un extrait ci-dessus peut retenir l'attention : « raconter l'histoire d'un projet vue au-travers les nouvelles lunettes du Grenelle ».

⁴⁷⁸ Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

⁴⁷⁹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁴⁸⁰ Entretien avec un responsable du secrétariat à la planification multimodale à la Direction des Infrastructures de Transports de la DGITM, fait à Paris, le 09 mars 2009.

D'une part, son usage témoigne d'un aspect important en ce qui concerne le rôle que les acteurs confèrent à cet outil dans le cadre du processus décisionnel relatif à la construction de la politique autoroutière de l'après-Grenelle. D'autre part, le fait qu'une telle expression soit employée et soit même l'une des briques fondamentales du discours de l'un des acteurs conforte l'approche théorique mobilisée dans le cadre de cette thèse.

Tout d'abord, deux extraits peuvent être présentés pour développer l'idée que la grille de critères est un objet qui permet de « tenir des discours » dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle dans la politique autoroutière :

« Ca nous permet de tenir des discours intelligents sur les projets qui nous tiennent à cœur, parce que le système est un système de transports intermodal, multimodal. Donc on arrive à tenir un discours. »⁴⁸¹

« Par contre en interne, tout le monde nous disait : houlala, c'est un truc de technocrates, parce qu'effectivement, si vous avez vu, il doit y avoir 80 critères. Mais en même temps, c'est très très clair, ça permet de tenir des DISCOURS. Et je pense que certains sont en train de changer d'avis. »⁴⁸²

Le premier extrait fait référence au contexte du groupe ad hoc n°6 où étaient réunis des acteurs impliqués dans les politiques relatives aux différents modes de transport. Pour l'acteur, le fait d'avoir construit cette grille dans ce cadre permettrait de « tenir des discours intelligents » dans le contexte d'un « système de transports intermodal, multimodal », ce qui constituait selon lui un point aveugle pour la DGR qui empêchait ses acteurs de défendre certains des projets qui leur « tenaient à cœur ».

L'expression « tenir des discours » est également utilisée dans le second extrait et constitue même un point sur lequel le protagoniste interrogé insiste. Il évoquait à ce titre un certain nombre d'acteurs en train de « changer d'avis » par rapport à cette grille et à la façon dont ils pouvaient la qualifier, en raison notamment du nombre important de critères qu'elle comptait. La comparaison était ainsi régulièrement dressée avec les outils plus classiques de l'évaluation des projets, comme l'analyse « coûts – avantages »

⁴⁸¹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁴⁸² Ibid.

inhérente à la socio-économie des transports, dont les résultats nous ont souvent été présentés comme plus simples et plus immédiats. Par opposition, la grille d'évaluation multicritère, dont nous venons de retracer la genèse, présentait l'intérêt de désagréger, selon certains autres acteurs, des éléments que l'on agrège justement dans le cadre d'une analyse socio-économique classique. Parmi les arguments justifiant de l'intérêt d'une telle approche, le fait de ne pas réduire l'information – ce qui peut être le cas avec une méthode agrégée où des effets positifs et négatifs peuvent se contrebalancer et ainsi lisser l'évaluation d'un projet – est souvent présenté comme correspondant au besoin de réflexivité inhérent à une logique de développement durable⁴⁸³.

Enfin, le fait qu'un acteur évoque que la grille d'évaluation multicritère ait été construite pour « tenir des discours », sur un projet par exemple, semble tout à fait en phase avec le cadre conceptuel mobilisé dans cette thèse qui est centré sur l'activité discursive des acteurs.

Nous avons vu que cette grille a été construite et portée par une coalition d'acteurs soutenant un discours relatif à la nécessité d'une planification multimodale. Le fait que les acteurs qui la porte la considère comme un élément leur permettant de « produire des discours », de « raconter des histoires sur des projets » ou encore de les « voir au travers les nouvelles lunettes du Grenelle », revient ici à dire que cet objet est un producteur de lignes narratives relatives sur les projets au regard de celle de la « planification multimodale ».

Conclusion

Cette première sous-partie présente la façon dont s'est organisée l'administration des routes suite au Grenelle et retrace la trajectoire du dispositif technique d'évaluation des projets, de sa production dans le cadre du groupe ad hoc n°6, jusqu'à sa discussion au sein de l'administration centrale et sa validation lors de la session du comité de suivi du Grenelle du 11 février 2009.

⁴⁸³ Cet argumentaire est par exemple développé dans un Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

Malgré la validation de cette grille, la construction du schéma des infrastructures a connu certains attermoissements, en raison notamment des élections régionales. Si bien que l'on a pu assister à partir de la fin 2009 à la revendication par voie de presse de la publication du schéma des infrastructures émanant des O.N.G. environnementales partie-prenante dans le cadre du Grenelle⁴⁸⁴.

Cette dernière observation, mise en lien avec la description de la genèse de la grille d'évaluation dont cette sous-partie a été l'objet, amène à considérer qu'il y a eu recomposition des coalitions d'acteurs à partir d'un travail sur la grille. En tant qu'objet qui participe à la cohésion d'une coalition d'acteur et qui constitue la déclinaison concrète d'une ligne narrative, la grille peut être considérée comme une forme d'institutionnalisation de la ligne narrative de la planification multimodale.

Cette grille est donc un dispositif technique porteur de normes et d'une représentation d'un processus décisionnel, ce qui en fait également un instrument d'action publique⁴⁸⁵. Alors que l'on a insisté sur le fait que, selon les acteurs, elle permettait de « produire des discours » au sujet des projets, un lien peut être fait entre les travaux sur les instruments et ceux des approches discursives, en définissant un instrument comme un dispositif technique permettant de produire du discours.

⁴⁸⁴ Dans Chauveau, J., Infrastructures de transport : les écologistes mettent la pression sur Jean-Louis Borloo, *Les Echos*, le 8 avril 2010.

⁴⁸⁵ P. Lascoumes et P. Le Galès définissent un instrument comme « un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation ». Dans Lascoumes, P. et Le Galès, P., Introduction : L'action publique saisie par ses instruments, dans P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004b pp.14-15.

2.2. *Le compromis de la loi « Grenelle I »*

Un second dispositif dans lequel figure des éléments relatifs au schéma des infrastructures, législatif cette fois, a été mis en place à la suite du Grenelle. Il s'agit de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, dite Grenelle I.

En 2008, Pierre Lascoumes pointait le passage à la loi comme l'une des étapes à franchir pour le Grenelle en vue de son institutionnalisation dans une « politique de développement soutenable »⁴⁸⁶, les parlementaires n'ayant pas été représentés dans le cadre de la concertation. Selon lui, l'un des reproches formulés par ces acteurs à l'égard du Grenelle était ainsi son « manque de légitimité politique »⁴⁸⁷. Comme nous avons déjà pu l'évoquer dans le cadre de notre premier chapitre, cette analyse semble avoir été corroborée dès les débats organisés devant l'Assemblée Nationale et le Sénat lors de la phase qui a précédé les tables rondes. Elle l'est également au regard de l'extrait suivant d'un entretien réalisé avec le rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale, qui évoque le statut qu'il a donné aux productions du Grenelle dans le cadre de l'élaboration de la loi :

« Ouais mais ça, déjà il y a le principe de base, c'est que les tables rondes sont les tables rondes et la loi c'est ici qu'on la fait. Si on veut participer à faire la loi, et bien ce n'est pas compliqué il faut se faire élire député. Donc, les tables rondes ont intérêt, tout le monde parle, émet des idées. Tout ça est très bien. Mais il y a un moment où on passe à l'acte, et le passage à l'acte c'est l'écriture de la loi. Et donc moi je ne me suis jamais...

Je ne me sens pas tenu par... Le résultat des tables rondes est intéressant, c'est un élément qui est très éclairant sur beaucoup de sujets. Mais ce n'est pas ni parole d'évangile, ni gravé dans le marbre. La loi c'est ici. »⁴⁸⁸

Le passage à la loi est d'autant plus une étape pour le Grenelle en ce qui concerne la politique de développement routier en France en raison du rapport des parlementaires à la route et à la planification des infrastructures de transport en

⁴⁸⁶ Lascoumes, 2008, *op. cit.*

⁴⁸⁷ Ibid. p. 57

⁴⁸⁸ Entretien le rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale, fait à l'Assemblée Nationale, Paris, le 28 janvier 2010

général. D'une part, de nombreux entretiens auprès des acteurs de l'administration évoquaient ainsi une « demande extrêmement forte »⁴⁸⁹ de la part des élus locaux pour des projets routiers, souvent très anciens, ou encore une « forte attache au développement du système routier »⁴⁹⁰. A cet égard, une « restriction du nombre de projets routiers et autoroutiers »⁴⁹¹ était décrite comme loin d'être « une partie de plaisir »⁴⁹². D'autre part, le parlement constitue traditionnellement une scène importante de la planification des infrastructures de transport. Le débat parlementaire qui a eu lieu en 2003⁴⁹³ en préparation du CIADT⁴⁹⁴, à la suite de la publication de l'audit sur les projets d'infrastructures⁴⁹⁵ élaboré par le CGPC et l'IGF, en constitue un exemple, tout comme le travail des délégations au Sénat et à l'Assemblée au moment de la construction des schémas de services de transport publiés en 2002, dont le fonctionnement a été décrit par Marianne Ollivier-Trigalo⁴⁹⁶.

La question des autoroutes a pour le coup bien été évoquée dans le cadre de l'examen de la loi Grenelle I. Le texte de loi, finalement voté à la quasi-unanimité – à l'exception des parlementaires du mouvement écologiste – prévoit en effet différentes dispositions relatives à la politique de développement autoroutier, contenues dans les articles 10, 16 et 17⁴⁹⁷.

CHAPITRE III

Transports

⁴⁸⁹ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

⁴⁹⁰ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

⁴⁹¹ Entretien avec un responsable de section au CGPC, le 15 novembre 2007, *op. cit.*

⁴⁹² Ibid.

⁴⁹³ Assemblée Nationale, Compte rendu intégral : 2e séance du mardi 20 mai 2003. Infrastructures 2003-2020 – Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration, Paris: Assemblée Nationale, 20 mai 2003 ; Assemblée Nationale, Compte rendu intégral : 3e séance du mardi 20 mai 2003. Infrastructures 2003-2020 – Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement, Paris: Assemblée Nationale, 20 mai 2003.

⁴⁹⁴ Comité Interministériel D'aménagement Et De Développement Du Territoire, 18 décembre 2003, *op. cit.*

⁴⁹⁵ Moura, P., *et al.*, Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport, Paris: Inspection générale des Finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, février 2003.

⁴⁹⁶ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.* pp.212-224.

⁴⁹⁷ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

Section 1

Dispositions relatives aux objectifs

Article 10

I. – La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. [...]

Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. [...]

Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable. [...]

Encadré 8 : Extraits de la loi Grenelle I relatifs au développement autoroutier (article 10)⁴⁹⁸.

⁴⁹⁸ Ibid.

Section 2

Dispositions modifiant la loi d'orientation des transports intérieurs

[...]

Article 16

Les deuxième et dernier alinéas de l'article 4 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée sont remplacés par neuf alinéas ainsi rédigés :

« Un schéma national des infrastructures de transport fixe les orientations de l'Etat en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux.

« Il vise à favoriser les conditions de report vers les modes de transport les plus respectueux de l'environnement en poursuivant, de manière simultanée, les trois objectifs suivants :

« a) A l'échelle européenne et nationale, poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire à haut niveau de service pour les voyageurs et pour le fret, et d'un réseau fluvial ;

« b) Au niveau régional, renforcer la multipolarité des régions ;

« c) Au niveau local, améliorer les déplacements dans les aires métropolitaines.

« Il veille à la cohérence globale des réseaux de transport et évalue leur impact sur l'environnement et l'économie.

« Il sert de référence à l'Etat et aux collectivités territoriales pour harmoniser la programmation de leurs investissements respectifs en infrastructures de transport.

« Il est actualisé et présenté au Parlement au moins une fois par législature.

« L'Etat et ses établissements publics gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et fluviales passent des contrats pluriannuels définissant des priorités et prévoyant les moyens nécessaires à leurs actions. »

Encadré 9 : Extraits de la loi Grenelle I relatifs au développement autoroutier (article 16)⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Ibid.

Article 17

I. – Le schéma national des infrastructures de transport, qui constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire de décembre 2003, sera élaboré en 2009 en concertation avec les parties prenantes du Grenelle.

L'Etat évalue l'opportunité des projets d'infrastructures à inscrire dans le schéma national des infrastructures de transport en se fondant sur des critères permettant d'apprécier la contribution des projets à l'atteinte des objectifs de développement durable fixés dans le cadre de la présente loi. Ces critères seront par priorité :

- le solde net d'émissions de gaz à effet de serre induites ou évitées par le projet rapporté à son coût ;
- l'avancement d'autres projets et les perspectives de saturation des réseaux concernés ;
- la performance environnementale (lutte contre le bruit, effet de coupure, préservation de la biodiversité...) ;
- l'accessibilité multimodale, le développement économique, le désenclavement et l'aménagement des territoires aux différentes échelles ;
- l'amélioration de l'efficacité, de la sécurité et de la cohérence du système de transport existant ;
- la réalisation des objectifs d'accessibilité des personnes à mobilité réduite prévus par la législation nationale.

II. – A titre expérimental, un groupe national de suivi des projets d'infrastructures majeurs et d'évaluation des actions engagées est mis en place jusqu'en 2013. Il est composé de représentants du Parlement, du Gouvernement, des collectivités territoriales, des organisations syndicales, des organisations professionnelles concernées et de représentants de la société civile. Il se réunit au moins une fois par an et rend publics ses travaux.

Un arrêté du ministre chargé des transports détermine les projets d'infrastructures qui feront l'objet d'un tel suivi, les actions à évaluer et en précise les modalités.

Encadré 10 : Extraits de la loi Grenelle I relatifs au développement autoroutier (article 17)⁵⁰⁰.

⁵⁰⁰ Ibid.

A l'image des éléments cités ici, la loi Grenelle I prévoit à la fois des dispositions exclusivement relatives aux conditions du développement autoroutier, comme le montre l'article 10, ainsi que deux articles relatifs à l'élaboration du schéma national des infrastructures de transports (16 et 17).

Après avoir étudié la construction d'un dispositif technique comme élément de l'institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier, l'objet de cette sous-partie est de poursuivre l'étude de cette institutionnalisation au-travers la genèse de la loi Grenelle I. Il s'agit d'étudier le sens donné aux dispositions relatives au développement routier et autoroutier, pour voir que cet instrument institutionnalise les deux lignes narratives du Grenelle. Nous nous intéressons dans un premier temps aux dispositions de l'article 10, avant dans un second temps d'étudier celles des articles 16 et 17.

a. L'institutionnalisation d'une ligne narrative « conservatrice »

L'article 10, premier article relatif aux transports, fait écho à l'une des annonces du Grenelle relative au développement routier en France, de par la mention « l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement »⁵⁰¹. Cette formulation, issue des tables rondes du Grenelle, était déjà présente dans la première version du texte de loi présentée à la presse et durant le comité de suivi. Mais elle était alors peu apparente, en étant reléguée au sein d'un article relatif au transport de marchandises⁵⁰².

Au fur et à mesure des relectures, ce récit s'est affirmé comme l'une des pierres angulaires du premier article de la loi Grenelle I relatif aux orientations de la politique des transports, en étant reformulée et associée dans de nombreuses discussions à un discours conservateur sur le développement autoroutier en France.

⁵⁰¹ Ibid.

⁵⁰² Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire, 2008, Dossier de presse : Projet de loi d'orientation et de programmation du Grenelle Environnement, *op. cit.*

Le refus d'un moratoire

Tout d'abord, il est à noter qu'avant même le début des discussions sur la loi Grenelle I, il était souvent rappelé à diverses occasions devant le Parlement par le Secrétaire d'Etat aux Transports ou par le Ministre de l'Ecologie, que « le Grenelle de l'environnement ne signifiait pas la « fin de la route et de l'autoroute » »⁵⁰³, en vertu justement des cas de « congestion », « sécurité » et « intérêt local », énoncés lors du Grenelle. Peut être cité à cet égard un extrait d'une intervention de Dominique Bussereau lors de tables rondes sur le Grenelle de l'Environnement organisées à l'Assemblée Nationale :

*« Ne croyez pas pour autant qu'il n'y aura plus de route dans notre pays. Nous maintiendrons le développement de notre réseau routier aux cas de résorption des points de congestion, des points de sécurité, sans oublier l'intérêt vital des territoires, chaque parlementaire ayant quelques idées en la matière. »*⁵⁰⁴

Jean-Louis Borloo mentionna également lors d'une audition qu' « il n'y [avait] pas de moratoire routier ou autoroutier »⁵⁰⁵ avec le Grenelle.

A l'instar de ces exemples, ces trois cas limitant le développement routier, énoncés une première fois lors des tables rondes du Grenelle, sont apparus dans les discussions relatives à la loi Grenelle I comme une sorte d'échappatoire à l'idée d'un moratoire autoroutier. Cela est également confirmé dans l'extrait suivant tiré d'un entretien avec le rapporteur de la loi à l'Assemblée Nationale :

« On n'est pas sur un moratoire. On est en fait... le fait est, en gros, de dire : le développement routier se fait autour de trois principes qui sont là où il y a

⁵⁰³ Commission Des Affaires Économiques Du Sénat, Transports - Audition de M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des transports auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables: Sénat, 22 janvier 2008.

⁵⁰⁴ Conclusion de Dominique Bussereau dans Accoyer, B., *et al.*, Actes des « Tables Rondes sur le Grenelle de l'Environnement » organisées sous le haut patronage et en présence de M. Bernard ACCOYER, Président de l'Assemblée nationale. À l'initiative conjointe de M. Christian JACOB Président de la Délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, de M. Pierre LEQUILLIER Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et de M. Patrick OLLIER Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, Paris: Assemblée Nationale, 24 janvier 2008.

⁵⁰⁵ Commission Des Finances De L'économie Générale Et Du Plan De L'Assemblée Nationale, Compte rendu. Audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, sur les aspects fiscaux du Grenelle de l'Environnement, Paris: Assemblée Nationale, n°24, 31 octobre 2007.

des concentrations, enfin des bouchons etc. des points de congestion ; ensuite sur les endroits où il y a un problème de sécurité ; et puis où il y a un intérêt évident de desserte locale, de développement économique local, de désenclavement. C'est ça en gros les trois principes qui ont prévalu. »⁵⁰⁶

Dans cet extrait, l'acteur commence par insister sur le fait que le « moratoire » autoroutier n'était la solution retenue par les députés. Il marque en outre une certaine distance vis-à-vis des productions des tables rondes du Grenelle, à l'image du passage mentionné plus haut. Ainsi, l'acteur évoque que ce sur quoi les parlementaires se sont mis d'accord a été que « le développement routier se [ferait] autour » des trois principes que sont la « congestion », la « sécurité » ou « l'intérêt local ». Or, la formulation initiale du texte des tables rondes prévoyait que « le développement routier sera[it] limité »⁵⁰⁷ à ces trois cas. A cet égard, les débats parlementaires en première lecture laissent apparaître que cette formulation particulière n'est pas anodine, le gouvernement et le rapporteur ne souhaitant pas revenir à la formulation initiale⁵⁰⁸, malgré un amendement qui avait été déposé⁵⁰⁹.

Il est également possible de noter dans cet extrait d'entretien que le terme de désenclavement est utilisé en étant associé à ce qui relève de l'« intérêt local », ce qui est un autre aspect des récits construits et utilisés dans le cadre des discussions relatives à la loi Grenelle I que nous allons maintenant aborder.

⁵⁰⁶ Entretien avec Christian Jacob, rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale, le 28 janvier 2010, *op. cit.*

⁵⁰⁷ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

⁵⁰⁸ D'après la retranscription des débats dans : Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral: Première séance du mercredi 15 octobre 2008. Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, 15 octobre 2008.

⁵⁰⁹ L'amendement 853 a ainsi été déposé par dix-huit députés du groupe parlementaire « Gauche démocrate et républicaine » et visait à « substituer aux mots : « des transports favorisant une approche multimodale, l'État veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou » ; les mots : « multimodale et intégrée des transports, l'État veillera à ce que la capacité routière globale du pays n'augmente plus, sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité ou répondre à ». L'objectif affiché était de retranscrire dans le projet de loi, « le principe du nécessaire changement drastique de stratégie en matière de transports, issu des conclusions du Grenelle ». Daniel, P., *et al.*, Mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement - (n° 955). Amendement N° 853., Paris: Assemblée Nationale, 6 octobre 2008.

La notion de « désenclavement »

La construction d'infrastructures routières et autoroutières est considérée depuis de nombreuses années comme une solution au problème de l' « enclavement » de certains territoires. Nous pouvons nous appuyer sur divers exemples de schémas relatifs aux équipements en infrastructures de transport pour illustrer cette idée.

Le décret du 1^{er} avril 1992⁵¹⁰ relatif au schéma directeur routier national affichait que le « désenclavement des régions » était l'un des éléments permettant de mesurer « le niveau de service assuré par le réseau routier national », au même titre que par exemple « la fluidité du trafic » ou encore la « sécurité ». Ce document présentait une comparaison sous forme de carte des zones situées à plus d'une demi-heure d'une autoroute pour illustrer le changement engendré par ce schéma.

En 1995, la LOADT entérina comme critères relatifs au désenclavement le fait que « en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera[it] située à plus de cinquante kilomètres ou de quarante-cinq minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse. »⁵¹¹

Pour ce qui concerne les schémas de services collectifs de transport publiés en 2002, la construction d'infrastructures routières était décrite par M. Ollivier-Trigalo comme une « solution à deux termes du même problème dit d'équipement : la saturation des réseaux (ou de certaines de leurs parties) ; l'enclavement de certaines parties du territoire »⁵¹².

Le terme de « désenclavement » fait donc partie de longue date des argumentaires relatifs au développement routier en France et peut même être considéré comme l'une des lignes narratives d'un discours classiquement utilisé au sujet du développement économique engendré par les infrastructures.

⁵¹⁰ Direction Des Routes, Schéma directeur routier national. Rapport., Paris: Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 01 avril 1992.

⁵¹¹ Journal Officiel De La République Française, Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1), Paris: Journal Officiel de la République Française, 4 février 1995.

⁵¹² Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.* p.86

L'exemple du « désenclavement durable »

Depuis le Grenelle de l'environnement, certains travaux de parlementaires ont cherché à construire un lien entre la notion de désenclavement et le Grenelle. À titre d'exemple, un rapport a été publié juste avant le début de l'examen de la loi Grenelle en première lecture à l'Assemblée Nationale, sur le sujet du « niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises ». L'encadré suivant présente un extrait de ce rapport :

« En dépit d'une enveloppe globale consacrée à la route en forte diminution, les orientations du Grenelle de l'environnement peuvent toutefois servir d'appui à une politique visant à favoriser les projets de désenclavement par rapport aux projets concernant les grands axes et les agglomérations.

En effet, le principe selon lequel les alternatives à la route doivent être privilégiées dans tous les cas signifie que lorsque la voie ferrée ou le transport collectif en site propre peuvent être développés, ils doivent l'être. Mais en revanche, il devrait aussi logiquement se traduire par une augmentation de la part des crédits routiers consacrés aux zones où ces alternatives à la route sont malheureusement difficiles à développer, du fait notamment de la densité de population et de la faiblesse du maillage ferroviaire.

Or, comme votre délégation a déjà eu l'occasion de le souligner, tel n'est pas aujourd'hui le cas puisque l'on constate une très forte priorité budgétaire accordée par l'Etat aux infrastructures routières, dans des zones déjà très développées, au détriment des zones les plus enclavées.

Le Grenelle de l'environnement peut être l'occasion de modifier cet ordre de priorité, en fonction des nouveaux critères annoncés par le Gouvernement.

En effet, **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat chargé des transports, a non seulement indiqué que les projets routiers et autoroutiers déjà existants seraient réexaminés⁵¹³ mais il a aussi précisé que ne seront retenus désormais que les projets répondant à une situation de congestion du trafic, à un problème de sécurité ou à un intérêt local⁵¹⁴.**

⁵¹³ Une ambiguïté demeure toutefois sur les risques de remise en cause de projets déjà initiés, c'est-à-dire au moins ceux pour lesquels l'utilité publique a été déclarée.

⁵¹⁴ Lors de la séance de l'Assemblée nationale du 16 novembre 2007, M. Bussereau a déclaré « Le Grenelle de l'environnement prévoit très précisément que tout nouvel investissement routier ou autoroutier doit être soumis à trois conditions : problème de congestion, problème de sécurité, problèmes d'intérêt local ». Les précisions apportées depuis cette intervention font clairement apparaître que le projet ne doit pas remplir cumulativement les trois critères, mais qu'il suffira qu'il en remplisse un pour être éligible.

Du point de vue du désenclavement, cette conception de la justification des projets constitue une opportunité dans la mesure où elle ne met plus tous les projets sur le même plan, ce qui, comme cela se faisait auparavant, aboutit trop souvent à favoriser les infrastructures urbaines ou le renforcement des grands axes existants.

Reste à saisir cette opportunité, comme le propose votre délégation.

b) Les propositions de votre délégation

PROPOSITION

Votre délégation propose que l'Etat programme désormais clairement le montant qu'il souhaite consacrer à chacune des trois catégories d'investissements routiers indiquées par le ministre. [...]

- d'autre part, et surtout, cette programmation reviendrait à « sanctuariser » les crédits consacrés aux investissements présentant un « intérêt local ». En effet, elle permettrait de s'assurer qu'une partie de l'enveloppe financière serait consacrée à des projets évalués en fonction de cette notion spécifique d'« intérêt local », que la proposition tend à préciser. »

Encadré 11 : Extrait du rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire du Sénat sur le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises⁵¹⁵

Le lien fait entre le Grenelle et la notion de désenclavement dans le cadre ce rapport repose sur deux constats.

Tout d'abord, ce document établit l'enclavement comme un problème pour de nombreux territoires en France et pour lequel les solutions apportées sont insuffisantes. Le rapport déplore ainsi « l'absence d'une politique de désenclavement »⁵¹⁶ en France. Nous retrouvons dans le troisième paragraphe de l'encadré ci-dessus un développement de ce constat par l'évocation de la faiblesse du budget consacré au développement des infrastructures routières dans les zones les plus enclavées au profit des zones les plus développées.

⁵¹⁵ Alquier, J. et Biwer, C., Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises: Sénat, n°410, 19 juin 2008.

⁵¹⁶ Ibid. p.7

Le second constat est quant à lui relatif au Grenelle de l'Environnement et s'appuie sur deux éléments : la priorité accordée au développement des alternatives à la route (deuxième paragraphe) ; et le choix affiché lors du Grenelle de limiter les projets routiers et autoroutiers à ceux « répondant à une situation de congestion du trafic, à un problème de sécurité ou à un intérêt local ».

Au regard de ces deux constats, la proposition de ce rapport est dès lors de programmer clairement le montant que l'État souhaite consacrer à chacun de ces trois cas, l'idée étant de « sanctuariser » les crédits consacrés aux investissements présentant un « intérêt local », la notion d'« intérêt local » étant associée dans ce cadre à celle de désenclavement.

Cette dernière proposition a été défendue dans le cadre des débats parlementaires relatifs à la loi Grenelle I, notamment en première lecture au Sénat par les auteurs de ce rapport⁵¹⁷, ainsi qu'à l'Assemblée Nationale en seconde lecture toujours en référence à ce travail⁵¹⁸. Les amendements proposés n'ont cependant pas été adoptés dans les deux cas.

Une recomposition entre le désenclavement et les annonces du Grenelle

Pour autant, dans le cadre de l'examen de l'article 10, d'autres amendements relatifs à la notion de désenclavement ont quant à eux été adoptés. Nous pouvons tout d'abord citer l'ajout d'un paragraphe en fin de cet article en première lecture au Sénat :

*« Les projets permettant d'achever les grands itinéraires autoroutiers largement engagés seront menés à bonne fin dans les meilleurs délais et dans le respect de normes environnementales conformes au développement durable. »*⁵¹⁹

⁵¹⁷ D'après la retranscription des débats dans : Sénat, *Journal officiel de la République Française. Session Ordinaire de 2008-2009. Compte rendu intégral*, Paris: Sénat, Journaux Officiels, Séance du jeudi 29 janvier 2009 p. 1093-1095.

⁵¹⁸ D'après la retranscription des débats dans : Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral. Première séance du jeudi 11 juin 2009*, Paris: Assemblée Nationale, 11 juin 2009.

⁵¹⁹ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

Les débats qui ont eu lieu à ce sujet laissent apparaître que l'une des motivations de la cinquantaine de sénateurs à l'origine de cet amendement était de défendre les projets d'infrastructures routières et autoroutières qui ont pour vocation le désenclavement de territoires mal desservis par le réseau ferroviaire national. Voici deux extraits :

« M. Pierre Bernard-Reymond. Madame, monsieur les secrétaires d'État, je voudrais attirer votre attention sur un problème d'aménagement du territoire.

La combinaison du Grenelle de l'environnement, qui cloue au pilori routes et autoroutes, et du plan de relance va créer deux France : la France de la modernité, desservie par les TGV et par les autoroutes existantes, et la France des enclavés. [...]

Monsieur le secrétaire d'État, ne faites pas du Grenelle de l'environnement le Grenelle de l'enclavement pour un quart de la France ! (Vifs applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.) »⁵²⁰

« M. Didier Guillaume. Le groupe socialiste votera l'amendement no 156 rectifié quater, ainsi que le sous-amendement no 767 rectifié.

Nous en sommes tous convaincus, le développement durable est aujourd'hui notre horizon indépassable et nous devons tous nous engager en sa faveur. Toutefois, en aucun cas le développement durable ne doit entraver le développement économique et le désenclavement des territoires.

(Marques d'approbation sur les travées de l'UMP.) [...]

Par ailleurs, nous le savons pertinemment, certains territoires n'ont d'autre choix, pour se développer, que de recourir au transport routier. C'est une évidence ! »⁵²¹

Le premier extrait reprend l'intervention d'un sénateur UMP des Hautes-Alpes, qui avait pour fil conducteur l'exemple du projet d'autoroute A51 entre Grenoble et Sisteron. Il illustre comment le Grenelle a pu être interprété au moment du vote de la loi Grenelle I comme un amplificateur potentiel des disparités entre les territoires du point de vue de

⁵²⁰ Sénat, Séance du jeudi 29 janvier 2009, *op. cit.*, p. 1098.

⁵²¹ Ibid. p. 1099.

l'équipement en infrastructures de transport. Le second extrait, expliquant que le groupe socialiste allait également voter cet amendement, relaye également ce point de vue en insistant sur le fait que le recours au mode routier est la seule alternative pour certains territoires.

A l'image de la loi Grenelle dans son ensemble, cet amendement a été voté par l'ensemble des parlementaires UMP, centristes et PS, à l'exception des parlementaires du parti Vert pour qui « inscrire [...] que l'on va achever « dans les meilleurs délais » les itinéraires « largement engagés » est « grenello-incompatible » ! »⁵²². Des amendements visant à retirer cette disposition ont, à ce titre, également été déposés par des députés écologistes lors de la deuxième lecture à l'Assemblée Nationale, mais sans succès devant l'adhésion qu'elle a suscité⁵²³.

Une ligne narrative relative à un discours traditionnel

Nous venons de voir que les parlementaires, dans le cadre du travail sur l'article 10, ont travaillé sur l'ambiguïté de l'une des annonces du Grenelle, relative à la limitation du développement routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local, et lui ont articulé de nouveaux éléments, notamment relatifs au désenclavement. Ces éléments forment selon nous un récit qui peut être résumé selon les liens établis par les acteurs en quatre points :

⁵²² Ibid. p. 1101.

⁵²³ Pour une retranscription des débats : Commission Des Affaires Économiques De L' Environnement Et Du Territoire, Compte rendu. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Suite de l'examen du projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 1442) (M. Christian Jacob, rapporteur), Paris: Assemblée Nationale, n°57, 19 mai 2009, p.11.

- « l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. »⁵²⁴ ;
- Il ne s'agit pas d'un moratoire : le développement routier est toujours possible ;
- La route doit continuer à permettre le désenclavement des territoires ;
- Enfin, il faut terminer les « grands itinéraires autoroutiers largement engagés »⁵²⁵.

L'examen de la loi Grenelle a aussi été l'occasion pour certains acteurs de dénoncer le caractère flou de cette disposition relativement aux objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre promue dans le cadre du Grenelle. Le député Vert Yves Cochet dénonçait ainsi une « phraséologie molle »⁵²⁶, qui « ne change donc rien »⁵²⁷, toutes les routes et autoroutes étant construites pour « des raisons de congestion, de sécurité et d'intérêt local »⁵²⁸. A ce sujet, différents articles de presse ont également repris le point de vue de certains représentants d'O.N.G. environnementales pour qui cette évolution par rapport au texte des tables rondes était considérée comme « retour en grâce inacceptable de la route »⁵²⁹, ou encore un « rabotage des engagements du Grenelle de l'environnement ».

⁵²⁴ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

⁵²⁵ Ibid.

⁵²⁶ Commission Des Affaires Économiques De L' Environnement Et Du Territoire, Compte rendu. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, et de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, auprès du ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, sur le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955) (M. Christian Jacob, rapporteur), Paris: Assemblée Nationale, n°77, 17 septembre 2008, p.10.

⁵²⁷ Assemblée Nationale, Compte rendu intégral : Troisième séance du mardi 14 octobre 2008. Grenelle de l'environnement, Paris: Assemblée Nationale, 14 octobre 2008.

⁵²⁸ *Idem.*

⁵²⁹ NI, Grenelle : les écologistes dénoncent "un retour en grâce de la route", *Agence France Presse*, le 10 février 2009

Au regard de ces différents éléments, nous pouvons considérer que s'est formée, dans le cadre de l'élaboration de la loi Grenelle I et à partir d'une annonce du Grenelle, une ligne narrative apparaissant comme le produit d'un discours traditionnel sur le développement économique engendré par la construction d'une infrastructure routière, notamment au regard du problème de l'enclavement de certains territoires. Cela vient confirmer l'idée que avions suggéré dans le cadre de notre premier chapitre, en proposant que l'annonce du Grenelle, relative à la limitation du développement du réseau routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local, constituait l'une des lignes narratives du Grenelle.

b. Le lien entre la loi Grenelle I et le schéma des infrastructures

Outre ces éléments relatifs à cette première annonce du Grenelle au sujet du développement routier en France, la loi Grenelle I contient également un certain nombre de dispositions relatives au schéma des infrastructures de transport, ce qui nous amène à questionner les liens entre cette scène et celle sur laquelle a été élaborée la grille multicritère d'évaluation des projets.

La loi Grenelle I prévoit respectivement dans ses articles 16 et 17 des « objectifs »⁵³⁰ que le schéma doit poursuivre, ainsi que des « critères »⁵³¹ fondant le choix des projets dont il allait être amené à être composé.

En ce qui concerne les objectifs, certains entretiens que nous avons menés indiquent qu'il s'agit de ceux qui ont été élaborés dans le cadre du chantier du Grenelle n°6 relatif au développement des infrastructures de transport, que nous avons décrit dans la première partie de ce chapitre.⁵³²

⁵³⁰ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

⁵³¹ Ibid.

⁵³² Certains acteurs nous ont indiqué qu'il s'agissait même d'un « copier-coller ». Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

Les critères de choix des projets

Pour ce qui concerne les critères, ils ont fait tout d'abord leur apparition en première lecture à l'Assemblée Nationale sein de l'article 9⁵³³ avec la publication du rapport fait de Christian Jacob⁵³⁴ au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire⁵³⁵ qui indiquait qu'un amendement allait être déposé. Il visait à ajouter des critères destinés à guider le choix de projets dans le cadre de l'élaboration du schéma des infrastructures. Ces critères étaient à ce moment-là concaténés dans l'article 9 de la loi⁵³⁶. L'encadré suivant reprend un extrait de ce rapport.

4.- Garantir l'acceptabilité sociale du Grenelle de l'environnement [...]

D'une manière générale, il apparaît que le Parlement doit être désormais pleinement associé au Grenelle car il est, en définitive, le seul garant de cette acceptabilité sociale. Dans le domaine des transports, ce principe est illustré par l'idée que c'est au **Parlement qu'il revient de fixer les critères, notamment socio-économiques, permettant de choisir entre les différents projets**. Il lui reviendra également de se prononcer sur le schéma des infrastructures de transport prévu par le projet de loi, qui prévoit également son actualisation régulière. [...]

5.- Clarifier les priorités dans le domaine des transports [...]

De ce point de vue, les objectifs affichés par le projet de loi sont ambitieux, puisqu'il s'agit de réduire les émissions de GES de 20% en 2020, ce qui permettra de les ramener à leur niveau de 1990.

Pour parvenir à ce résultat, la priorité est donc d'accentuer l'effort sur le développement d'infrastructures fluviales et ferroviaires, dont les émissions de GES sont très restreintes, tandis qu'il faut limiter dans l'ensemble la construction d'infrastructures routières au traitement des points de congestion et de sécurité.

Ce principe, simple dans son énoncé, se retrouve de manière quelque peu brouillée dans le projet de loi, puisque celui-ci affiche d'emblée une liste d'infrastructures à réaliser, conformément à ce qui a été arrêté dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

⁵³³ Devenu plus tard l'article 10.

⁵³⁴ Rapporteur à l'Assemblée Nationale de Grenelle I.

⁵³⁵ Jacob, le 1 octobre 2008. Rapport n°1133, *op. cit.*

⁵³⁶ Ibid. p.504.

J'ai donc pris le parti de sortir de cette logique de catalogue, afin d'indiquer plus clairement, dès le début de la partie relative aux transports, quels sont les critères de choix d'une infrastructure de transport plutôt qu'une autre, et ce au-delà du mode de transport lui-même (fluvial, ferroviaire ou routier) :

- chaque projet doit être évalué systématiquement sur la base d'un bilan entre le coût et l'efficacité du projet rapporté à la quantité de GES dont l'émission a été évitée ;
- chaque projet doit aussi être ramené à des critères socioéconomiques contribuant au développement durable, lesquels doivent être définis par le Parlement.

Autre principe simple qui mérite d'être rappelé dans la loi : la présente programmation ne saurait conduire à remettre en cause les programmes déjà étudiés, voire déjà lancés, notamment dans le domaine des lignes à grande vitesse. Les extensions futures du programme des LGV devront par ailleurs être évaluées au regard des critères fixés par le groupe de travail n° 6 du Grenelle de l'environnement, à savoir la préservation de l'environnement, l'équité territoriale et l'efficacité économique.

Ces critères ont donc également été intégrés dans ce projet, avec le souci d'élaborer une **vision globale du réseau** et non plus une étude séparée de chaque projet [...].

Encadré 12 : Extrait du rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement (n°955), concernant les critères permettant de choisir les infrastructures de transport, fait dans le cadre de la première lecture à l'Assemblée⁵³⁷.

La première lecture de Grenelle I à l'Assemblée Nationale a conduit à quelques modifications de ces critères. A partir de la première lecture au Sénat, ils ont été concaténés dans un article à part entière, à savoir l'article 15 bis. Ils ont connu certains ajouts et modifications au fil des lectures, suggérant que la définition de ces critères a constitué un enjeu pour les parlementaires en vue de l'évaluation des projets. Le cas du désenclavement qui a finalement été inscrit parmi la liste des critères en deuxième lecture à l'Assemblée Nationale ⁵³⁸ constitue un exemple.

D'un point de vue chronologique par rapport l'élaboration de la grille multicritère, l'examen de la loi Grenelle a débuté le 11 juin 2008 à l'Assemblée Nationale en première lecture, alors que les travaux en administration centrale sur la grille d'évaluation ont quant à eux commencé fin juillet 2008. Le rapport du rapporteur de la loi Grenelle I à

⁵³⁷ Ibid. pp.17-18.

⁵³⁸ Assemblée Nationale, Compte rendu intégral. Deuxième séance du jeudi 11 juin 2009, Paris: Assemblée Nationale, 11 juin 2009.

l'Assemblée Nationale a été publié le 1^{er} octobre 2008 et le vote en première lecture a eu lieu le 21 octobre 2008. Le début du travail sur la grille de critères dans le cadre du comité de suivi du Grenelle avait quant à lui débuté au mois de décembre 2008. Il s'est ainsi déroulé après la première lecture à l'Assemblée, mais avant la première lecture au Sénat, lors de laquelle les critères ont été modifiés⁵³⁹. Il est également à noter que la seconde lecture à l'Assemblée a conduit à un certain nombre de changements en ce qui les concerne.

Une opération de traduction

Au regard de l'imbrication dans le temps de ces deux scènes, se pose la question de l'articulation entre les discussions relatives aux critères de la loi Grenelle I et celles de la grille multicritère élaborée avec le comité de suivi. Il est possible de voir un lien entre ces deux scènes dans l'extrait suivant :

« Alors après on avait eu tout un travail avec [un membre du cabinet] pour qui l'objet était le plus naturel en fait. Et donc à qui on avait dit : il faut que tu nous aide à remettre dans la loi des critères, alors qui ne sont pas... enfin parce que lui il avait aussi des exigences des commissions transports... mais pour que grosso modo on puisse faire des matrices de passage de la grille des critères à notre grille d'évaluation, autrement on ne s'en sortira jamais quoi. Et du coup, on a une matrice de passage, alors si c'est nous qui l'avions écrite vraiment, on n'aurait pas écrit celle-ci, mais en même temps on n'avait pas les mêmes contraintes... [...]

Mais en même temps elle est plus aussi disjointe que... voilà, on s'y retrouve. »⁵⁴⁰

Cet extrait suggère que la grille validée par le comité de suivi n'a pas été modifiée par les discussions du Parlement.

Tout d'abord, l'ajout de critères d'évaluation dans le cadre de la loi Grenelle répondait à l'origine au besoin, de la part des acteurs en charge de l'animation des discussions sur la grille⁵⁴¹ dans le cadre du comité de suivi du Grenelle, d'un lien entre

⁵³⁹ Sénat, 2009, Projet de loi modifié (en première lecture) par le Sénat de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, op. cit.

⁵⁴⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, op. cit.

⁵⁴¹ Dans le cas de cet extrait, un membre de DRN.

cette grille et la loi Grenelle. C'est ce que l'on retrouve avec l'utilisation de l'expression « matrice de passage ». L'une de leur difficulté semblait en effet de relier la grille multicritères au discours mentionnant que le développement routier serait limité aux cas de congestion, sécurité et intérêt local, qu'ils décrivaient comme insuffisamment discriminant comme nous avons déjà pu l'évoquer. C'est ce que souligne la fin de l'extrait.

Un exemple particulier de discussion sur ces critères permet par ailleurs de mieux comprendre les liens entre la scène de la loi Grenelle et celle du comité de suivi. Il s'agit de la volonté de « pondération »⁵⁴² de ces critères les uns par rapport aux autres, ainsi que celle d'un classement « par priorité »⁵⁴³, introduite lors de la première lecture au Sénat par un amendement déposé par le rapporteur de la loi au nom de la commission des affaires économiques⁵⁴⁴.

Les trois extraits suivant reprennent la trajectoire de cette disposition lors de la seconde lecture à l'Assemblée Nationale.

*« Oui, ils voulaient qu'on pondère et nous on avait dit : non non, surtout pas, parce que si on pondère, on agrège, et si on agrège autant faire un TRI et puis... la grille vous pouvez la mettre à la poubelle. Tout notre discours c'est quand même de dire : la grille ça permet justement de tenir un discours et surtout on ne fait pas des additions. »*⁵⁴⁵

« On travaille en deux temps. Tout d'abord, quand on auditionne, on reçoit, tous les lobbyistes qui soient je vous dis industrie, collectivités locales, O.N.G., syndicats, organisations professionnelles, et bien tous amènent des propositions d'amendements, des idées à soumettre, donc on récupère tout ça, on stocke. Après, on retravaille sur chacun des amendements. [...] Et puis après on travaille avec le cabinet en disant : voilà des amendements que je

⁵⁴² Sénat, 2009, Projet de loi modifié (en première lecture) par le Sénat de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, op. cit.

⁵⁴³ Ibid.

⁵⁴⁴ Sido, B., Projet de loi Grenelle de l'environnement (1ère lecture). Amendement présenté par M. SIDO au nom de la Commission des Affaires économiques: Sénat, n°55 rect, 27 janvier 2009.

⁵⁴⁵ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, op. cit.

souhaite apporter dans le texte de loi, le modifier de telle ou telle façon. Et là, on a une discussion avec le cabinet : soit les amendements leur conviennent, et voilà donc tout va bien, donc je les déposerai en commission. Soit on est en désaccord et puis on essaie de trouver un point de consensus, soit on est en désaccord complet, et donc ils sont déposés et que le meilleur gagne, c'est le gouvernement ou c'est le rapporteur. »⁵⁴⁶

« Alors comment ça se passe : quand une loi est discutée, grosso modo il y a les amendements qui arrivent à l'administration responsable. [...] Les amendements arrivent et l'administration donne un avis : voilà si j'étais le gouvernement, donc c'est très formalisé, on propose l'accord, ou on propose un amendement de l'amendement ou un désaccord, on ne prend pas en compte l'amendement. Et puis après on envoie tout ça... ça arrive au cabinet et c'est le cabinet qui fait redescendre. Il y a toujours un moment où ça nous échappe, complètement et à juste titre. »⁵⁴⁷

Pour ce qui concerne la pondération des critères, c'est en amont de la seconde lecture à l'Assemblée Nationale que cette disposition a été plus précisément discutée⁵⁴⁸, pour être finalement retirée par les amendements déposés au nom de la commission des affaires économiques⁵⁴⁹, sans que cela ne fasse pour autant véritablement débat⁵⁵⁰.

Le premier extrait en provenance d'un entretien avec un acteur de DRN montre que l'introduction d'une pondération des critères posait problème à ceux qui avaient construit la grille multicritère. Le fait d'« agréger » était en effet considéré comme étant en opposition avec l'argumentaire qu'ils portaient, qui consistait à dire que cette grille permettait de « tenir des discours » sur les projets. A cet égard, il aurait été même mieux selon l'acteur interrogé d'utiliser un instrument classique de l'évaluation socio-

⁵⁴⁶ Entretien avec Christian Jacob, rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale, le 28 janvier 2010, *op. cit.*

⁵⁴⁷ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁵⁴⁸ D'après un Entretien avec un responsable du secrétariat à la planification multimodale de la DIT, le 09 mars 2009, *op. cit.*

⁵⁴⁹ Jacob, C., Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 1442), Paris: Assemblée Nationale, n°1442, 26 mai 2009.

⁵⁵⁰ Le rapporteur du texte de loi à l'Assemblée Nationale évoquait au cours d'un entretien que « ça n' [avait] pas été le sujet le plus conflictuel objectivement ». Entretien avec Christian Jacob, rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale, le 28 janvier 2010, *op. cit.*

économique, comme par exemple un taux de rentabilité interne (TRI), plutôt que de pondérer les critères.

Les deuxième et troisième extraits viennent quant à eux à mettre en évidence le travail de discussion entre, d'un côté, l'administration et le cabinet, et de l'autre, le cabinet et les commissions parlementaires en charge de l'examen du texte de loi.

Finalement, les critères de la loi Grenelle I apparaissent comme une forme de lien avec la grille multicritère, initiée par l'administration et validée par le comité de suivi du Grenelle, lien formulé par les parlementaires en collaboration avec le cabinet. Au regard des deux extraits suivants, il est même possible de comprendre que des acteurs sont en charge de faire vivre ce lien :

« Donc la grille elle a été montée indépendamment des critères qui ont été votés par les parlementaires. Alors j'imagine qu'après il y a un exercice pour recoller les choses. »⁵⁵¹

« La grille d'évaluation tout le monde bien compris qu'elle était absolument inviolable. [...] Mais par contre, il va falloir qu'on se pose la question de savoir : on a quand même ces critères de la loi Grenelle, il faut bien qu'on en fasse quelque chose dans notre histoire qu'on raconte avec la grille d'évaluation, c'est pour ça que là on a fait des matrices de passage, il va falloir du coup qu'on applique la matrice de passage pour voir un peu quel discours on arrive à tenir. »⁵⁵²

Au final, au regard du caractère « inviolable » de la grille d'évaluation du comité de suivi et du montage « indépendant » des critères votés par les parlementaires, l'usage des critères de Grenelle I apparaît comme le fruit d'un travail de traduction d'une grille à une autre par les acteurs de l'administration.

⁵⁵¹ Entretien avec une responsable transports, environnement et énergie de l'Association des régions de France (ARF), le 18 juin 2009, *op. cit.*

⁵⁵² Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

Conclusion

Cette seconde sous-partie se penche sur la loi « Grenelle I » en tant que dispositif de l'institutionnalisation du Grenelle. Elle montre les usages des deux lignes narratives énoncées lors du Grenelle dans le cadre des discussions relatives à ce texte de loi.

Tout d'abord, nous avons repéré dans ces débats des termes assez classiquement utilisés en France pour parler du développement routier, comme le « désenclavement », ou encore la « congestion ». Leurs usages a permis de montrer que la loi Grenelle I a institutionnalisé une première ligne narrative « conservatrice » qui peut être comprise comme le fruit d'une recomposition de la ligne narrative initiale du Grenelle mentionnant les cas de congestion, sécurité et intérêt local et qualifiée de normative dans le cadre du premier chapitre. Parmi les caractéristiques de cette ligne narrative, on peut citer un recours important à la notion de désenclavement, participant à faire du développement du mode routier la seule solution au problème de certains territoires, à savoir celui de l'enclavement.

Dans un second temps, a été étudiée la construction des articles 16 et 17 de la loi, notamment à partir du travail des acteurs sur les critères visant à choisir les projets dans le cadre de la construction du schéma des infrastructures. Nous en avons déduit que ces éléments pouvaient être considérés comme l'institutionnalisation, dans l'espace de la loi Grenelle, de la ligne narrative de la planification multimodale, dont nous avons précédemment étudié la genèse sur d'autres scènes.

Conclusion

L'étude menée dans cette seconde sous-partie des dispositifs mis en place dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle permet de renforcer l'idée d'un lien construit par les acteurs entre le Grenelle, le développement autoroutier et le schéma des infrastructures de transport.

L'étude de la trajectoire de la grille d'évaluation multicritère au sein du comité de suivi du Grenelle a montré comment la construction d'un dispositif technique est devenue un moyen pour différents acteurs de participer à la mise en œuvre du Grenelle

dans les transports. A cet égard, nous avons vu que la manière dont les projets allaient être évalués dans le cadre de l'élaboration du schéma des infrastructures a donné lieu à des discussions concernant la politique autoroutière entre l'administration et les représentants des collèges du Grenelle.

La situation est assez similaire pour ce qui concerne le second dispositif étudié, à savoir la loi Grenelle I. Des critères d'évaluation ont ainsi été choisis et discutés, ainsi que certaines modalités d'encadrement du développement routier. Mais au final, il est à retenir que l'avenir des projets autoroutiers n'a pas été abordé dans le cadre de la loi Grenelle I, les débats ayant fait peu référence à des projets et les réponses du gouvernement ayant systématiquement renvoyé à la construction et à la publication du schéma des infrastructures⁵⁵³ face aux interpellations des parlementaires en ce qui concerne les projets autoroutiers. Il est à noter que la situation a été différente en ce qui concerne les projets de lignes à grande vitesse, pour lesquels l'article 14 du texte de loi a en effet acté la réalisation d'un certains nombre de projets de LGV.

Le SNIT apparaît donc, regard de cette seconde partie, comme un élément d'une ligne narrative du Grenelle dont le sens a été travaillé au fil de son institutionnalisation et rendue concrète par la construction de deux instruments d'action publique.

⁵⁵³ Voir par exemple Assemblée Nationale, Compte rendu intégral : Première séance du mercredi 15 octobre 2008. Grenelle de l'environnement, Paris: Assemblée Nationale, 15 octobre 2008.

Conclusion

L'objet de ce second chapitre était de décrire les mécanismes de l'institutionnalisation du Grenelle dans la perspective de comprendre son infusion et celle de ses lignes narratives dans le secteur du développement autoroutier. Il part du constat formulé dans le cadre du premier chapitre sur l'énonciation de deux lignes narratives dans le cadre du Grenelle et d'une incertitude des acteurs du secteur du développement routier et autoroutier : comment ceux qui n'ont pas participé au Grenelle et qui sont partie-prenante dans la politique autoroutière, en particulier les acteurs de l'administration, ont-ils créé des liens entre le Grenelle et leur secteur d'activité ?

Ce chapitre a montré qu'en pratique, les lignes narratives du Grenelle ont été saisies et interprétées par les acteurs de l'administration des routes, pour qui elles ont été à la fois des contraintes et des ressources : des contraintes dans le sens où elles pouvaient poser des problèmes opérationnels ; des ressources, car leurs usages participaient à la légitimation de leur action de certains autres. Elles ont également créé des coalitions de sens au fil des discussions.

Des argumentations sur le sens

La première partie a mis au cœur de l'analyse les tâtonnements, les incertitudes et analyses des acteurs à la suite du Grenelle et lors du lancement de son opérationnalisation, afin de comprendre les liens tissés avec le secteur du développement autoroutier. Ces processus ont pour cela été étudiés sous l'angle des productions discursives des acteurs, en repérant la reformulation de lignes narratives du Grenelle et l'évolution des coalitions discursives.

Cette partie s'intéresse tout d'abord au positionnement des acteurs de l'administration des routes, pour suivre la piste d'analyse proposée par Pierre Lascoumes⁵⁵⁴. A la manière d'une étude des énoncés scientifique d'un laboratoire⁵⁵⁵, elle décrit la Direction Générale des Routes et l'une de ses sous-directions (PRD) comme le lieu de la fabrique de différents récits relatifs au Grenelle. Elle montre l'existence d'une coalition discursive formée de ces acteurs, dans le sens où ils partageaient un récit sur le flou des annonces du Grenelle, composé de deux arguments :

- l'existence de deux problèmes, l'un technique, l'autre politique, tous deux liés au flou des discours du Grenelle. Le premier était lié au portage des projets par la technostructure ; l'autre à la difficulté qu'aurait le gouvernement à gérer leur relation avec les élus locaux au sujet de la limitation annoncée du développement routier en France ;
- l'intérêt relatif à la mise en œuvre d'une solution, à savoir la conduite d'un processus de planification, répondant aux problèmes opérationnels et à celui du processus décisionnel à adopter.

La façon dont ces acteurs ont mobilisé les lignes narratives du Grenelle a permis de voir que, outre la contrainte qu'elles représentaient, elles permettaient également aux acteurs de se repositionner au sein d'un débat duquel ils étaient jusque là exclus, celui du Grenelle et de ses conséquences sur la politique autoroutière.

Cette partie décrit ensuite le fonctionnement de l'un des « chantiers »⁵⁵⁶ du Grenelle, en charge de la question des infrastructures de transport. Dans un contexte où la question du développement autoroutier était considérée comme politiquement sensible, faisant de ce fait l'objet de très peu de communication de la part du Ministère de l'Ecologie, nous avons suivi les doutes des acteurs, notamment en ce qui concerne la réalisation ou non du schéma des infrastructures. Nous avons également essayé de comprendre en quoi ce chantier pouvait être l'un des lieux important de l'institutionnalisation du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier.

⁵⁵⁴ A savoir suivre l'appropriation du Grenelle par l'administration. Lascoumes, 2008, *op. cit.*

⁵⁵⁵ Callon, 2006, *op. cit.* ; Latour, 2005, *op. cit.*

⁵⁵⁶ Terme utilisé pour nommer les groupes de travail chargé de l'opérationnalisation du Grenelle.

Pour cela, cette partie investit notre parti-pris méthodologique relatif à l'étude de la production de discours. Nous avons observé la formation d'une coalition discursive dite de la « planification multimodale », pouvant être considérée comme le fruit de l'extension par un processus d'argumentation de celle de la « planification routière ». La ligne narrative de la « planification multimodale », pouvant être comprise comme une reformulation de celle du Grenelle relative au schéma des infrastructures de transport, a également été décrite. Deux composantes remarquables de ce récit ont été mises en lumière : l'une relative à la pratique de la planification multimodale comme vecteur de changement pour les politiques de transport ; et l'autre prônant la conduite d'une revue des projets routiers dans le cadre d'un processus de planification. Parmi les caractéristiques du discours qui sous-tend cette coalition, il est intéressant de noter qu'il autorise les acteurs à traiter de la question des routes, sans pour autant explicitement en parler. On peut citer les objectifs de planification construits dans le cadre du groupe, ainsi qu'une grille d'évaluation des projets, largement mis en avant par la suite, et ne mentionnant pas le cas de la route, à l'inverse du ferroviaire, mais s'appliquant à l'ensemble des projets d'infrastructures.

Les lignes narratives s'institutionnalisent et se transforment

Ce second chapitre s'est ensuite arrêté sur les processus de l'institutionnalisation du Grenelle en instruments d'actions publique, c'est-à-dire aux processus de traduction de ces récits en arrangements institutionnels, selon l'idée de Maarten Hajer⁵⁵⁷. Nous nous sommes intéressés à la trajectoire des lignes narratives produites dans le cadre du Grenelle et reformulées lors chantier n°6. Ont donc été suivies la ligne narrative décrite comme « normative » lors du premier chapitre, énonçant la limitation du développement routiers aux cas de congestion, sécurité et intérêt local ; et la ligne narrative de la « planification multimodale ». L'élaboration d'un dispositif d'évaluation des projets d'infrastructures de transport, ainsi que celle de la loi « Grenelle I » ont été étudiées.

Dans le contexte compliqué de l'après-Grenelle pour ce qui concerne de la gestion de l'avenir du développement autoroutier, la construction d'un dispositif d'évaluation des projets est apparue très tôt, et notamment dans les médias, comme une façon de

⁵⁵⁷ Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.61.

répondre aux questions posées par les opposants aux projets stimulés par le Grenelle, et en particulier les représentants d'O.N.G. Plus tard, un travail en commun entre des membres des cinq collèges du Grenelle et des représentants de l'administration sur ce dispositif est devenu une modalité de l'association du comité de suivi du Grenelle à la construction du schéma des infrastructures.

L'étude des pratiques des acteurs dans ce cadre a permis de conclure à une institutionnalisation de la ligne narrative de la « planification multimodale » par la construction de ce dispositif et sa validation dans le sens d'une labellisation « Grenelle de l'Environnement ». Le partage de l'interprétation des critères utilisés dans le grille d'évaluation construite au préalable, ainsi que l'ajout de certains autres, a permis de dire que s'était formée une coalition discursive à cette occasion, avec l'association par les acteurs des lignes narratives sur la planification multimodale et sur la prise en compte des enjeux environnementaux dans le choix des projets. La validation de cet outil peut être selon nous considérée comme une institutionnalisation de la ligne narrative de la planification multimodale avec la création de ce nouvel instrument. La grille a en effet été décrite par les acteurs comme un outil permettant de « tenir des discours » sur les projets d'infrastructures. En conséquence, il peut être considéré comme un instrument producteur de lignes narratives, relatives à la planification multimodale et au sujet des projets, notamment autoroutiers.

L'étude de la genèse de la loi Grenelle I a permis quant à elle de constater une institutionnalisation de l'autre ligne narrative du Grenelle sur le développement routier, à savoir celle relative à la limitation du développement routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local. Nous avons montré dans notre premier chapitre qu'elle constituait l'une des lignes narratives du Grenelle, majoritairement utilisée par les acteurs politiques. Cela a été corroboré lors de notre étude de la loi Grenelle I, où nous avons observé qu'elle a été associée à un discours traditionnel sur le développement économique engendré par la construction d'infrastructures routières.

Elle a également montré le lien tissé par les acteurs entre le schéma des infrastructures et le Grenelle, et *a fortiori* entre le Grenelle et la politique autoroutière. Nous avons pu déduire que la loi Grenelle I constituait également une forme d'institutionnalisation des deux lignes narratives énoncées lors du Grenelle.

Finalement, ce chapitre montre le lien construit par les acteurs entre le secteur du développement autoroutier et le Grenelle, au travers le schéma des infrastructures. Plus précisément, l'étude des mécanismes pragmatiques de la création de ce lien entre la politique autoroutière et le Grenelle a conduit, au fil de l'analyse des doutes et des tâtonnements des acteurs impliqués dans sa construction, à suivre avant tout l'institutionnalisation d'un lien entre le Grenelle et le schéma des infrastructures. Etant présenté comme le résultat de l'usage d'un instrument d'évaluation élaboré en concertation avec les cinq collèges du Grenelle, et répondant aux objectifs fixés par la loi Grenelle I, le schéma a en effet bénéficié de deux labels l'estampillant comme l'un des fruits du Grenelle.

Le schéma des infrastructures reste également décrit depuis sa publication en juillet 2010⁵⁵⁸ comme un vecteur de changement, en annonçant l'abandon de différents projets autoroutiers et en étant présenté comme l'un des outils du changement de paradigme dans les transports annoncé par le Grenelle. En remplaçant le document de planification jusque là en vigueur pour la politique autoroutière, il a également été décrit comme un point de passage obligé pour cette politique.

Il reste donc maintenant à approfondir le lien qui uni le schéma des infrastructures et la politique autoroutière.

⁵⁵⁸ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.*; Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

Chapitre 3 : Le changement de la politique autoroutière en question

Introduction

Cette thèse a pour objet la question du changement dans une politique publique, à savoir comprendre comment le Grenelle de l'Environnement a participé un changement aussi important dans la politique de développement autoroutier que l'abandon de plusieurs grands projets. Plus précisément, la problématique construite prévoit de saisir le changement par les mécanismes de l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier.

Le premier chapitre décrit le Grenelle, son déroulement et ses productions. D'une part, nous avons noté le fait que des acteurs classiquement partie-prenante dans le choix et le portage des projets autoroutiers n'y étaient pas représentés, comme l'administration des routes ou encore le Parlement. D'autre part, il a également permis de voir que les productions du Grenelle étaient interprétées de manières très hétéroclites au selon les acteurs. Ces deux observations ont corroboré la démarche générale de cette thèse visant à suivre la trajectoire du Grenelle dans le secteur du développement autoroutier à partir des lignes narratives construites lors de son déroulement. Le premier chapitre avec une analyse leur fabrique.

Le second chapitre focalise sur les liens construits par les acteurs entre la question du développement autoroutier et le Grenelle de l'Environnement en étudiant les processus de son institutionnalisation. Cette étude permet de dire que des liens ont été tissés par la construction de deux instruments « institutionnalisant » les deux lignes narratives du Grenelle. En accordant une part importante aux incertitudes et aux tâtonnements des acteurs inhérents à la construction de l'action publique, elle a montré comment les lignes narratives du Grenelle ont été reprises et travaillées par les acteurs, occasionnant la création de nouvelles coalitions.

Au regard de notre problématique générale, après avoir parlé de « Grenelle » et d'« autoroutes » dans le cadre de notre premier chapitre, de « secteur du développement autoroutier », de « planification multimodale », d'« instruments » et de « Grenelle » dans le second, il s'agit maintenant d'introduire le concept de « politique publique » afin de parler de « Grenelle » et de « politique autoroutière ».

Les politiques publiques sont définies par de nombreux auteurs au regard de la question du changement. Dans *L'éco-pouvoir*, Pierre Lascoumes parle d'« action collective organisée selon un projet de changement »⁵⁵⁹. Pierre Muller, dans un article de 2005, évoque que la question du changement est « à l'origine même de l'analyse des politiques publiques » et qu'elle constitue « un point de passage obligé pour les gouvernants comme pour les analystes des politiques publiques »⁵⁶⁰. D'un point de vue analytique, une politique publique est un « phénomène social et politique spécifique, empiriquement fondé et analytiquement construit »⁵⁶¹.

Le parti-pris analytique de cette thèse, c'est-à-dire celui qui correspond à l'approche adoptée pour étudier le changement engendré par le Grenelle, propose de considérer les politiques publiques comme des construits discursifs. Comme le suggère Franck Fischer dans son ouvrage de 2003 *Reframing Public Policy*, considérer les politiques publiques comme des objets « qui doivent être interprétés »⁵⁶² et « littéralement construits au travers du (ou des) langage(s) dans lequel elle est décrite »⁵⁶³, offre un cadre analytique permettant de faire le lien entre le discours et les analyses des politiques publiques fondées sur les intérêts ou les institutions, tout en proposant une approche alternative de l'action politique⁵⁶⁴.

⁵⁵⁹ Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p.10.

⁵⁶⁰ Muller, 2005, *op. cit.*, p.156.

⁵⁶¹ Thoenig, J.-C., Politique publique, dans L. Boussaguet, Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004, p. 326

⁵⁶² "Discursively constructed, there can be no inherently unique decisions, institutions, or actors constituting a public policy that are only to be identified, uncovered, and explained. Public policy, as such, is an analytical category with a substantive content that cannot be simply researched; more fundamentally, it has to be interpreted." Fischer, 2003, *op. cit.*, p.60.

⁵⁶³ "Thus, given that the languages of politics inscribe the meanings of a policy problem, public policy is not only expressed in words, it is literally 'constructed' through the language(s) in which it is described.", dans *Ibid.*, p.43.

⁵⁶⁴ "Public policies are not only influenced by the discourse of particular groups, they are shaped and supported by the institutional processes in which specific discursive practices are embedded, processes which can have a life of their own. Though such claims about the importance of discourse

Pour reprendre l'exemple utilisé par F. Fischer pour illustrer sa proposition de prendre les politiques publiques comme des construits discursifs, « cela fait une importante différence d'encadrer les délibérations de la politique de lutte contre l'addiction aux drogues par un discours médical plutôt que légal »⁵⁶⁵. Par analogie à notre cas d'étude, utiliser un discours relatif à la protection de la nature plutôt qu'économique pour élaborer un plan de développement des infrastructures autoroutières ne dessinera pas la même politique. De ce fait, il s'agira pour nous de considérer le Grenelle comme une ressource discursive pour les acteurs, dont il s'agira de saisir le rôle dans les processus d'élaboration de la politique autoroutière.

Toujours selon Franck Fischer, l'activité de production des politiques publiques – i.e. le *policymaking* – peut être abordée selon les éléments suivants :

*« L'essence du policymaking, comme [D.A. Stone] l'écrit, est l'affrontement des idées et de leur sens. [...] En tant que tel, le policymaking est une bataille discursive construite au sujet des définitions des problèmes, des frontières des catégories utilisées pour les décrire, des critères de leur classification et de leur évaluation, et des sens des idéaux qui guident des actions particulières »*⁵⁶⁶.

Comme mentionné ici et par de nombreux auteurs, les problèmes constitutifs des politiques publiques sont à la fois un enjeu essentiel de l'analyse des politiques publiques⁵⁶⁷, et un objet pour lequel une approche par les discours s'avère tout à fait appropriée car permettant de détailler les processus de leur construction⁵⁶⁸.

are not altogether unrelated to the concerns of interest-based or institutional explanation of public policy, discursive policy analysts see discourse as an alternative way to approach political action.” Ibid., pp.45-46.

⁵⁶⁵ “To offer a simple but clear example, it makes an important difference whether policy deliberations over drug addiction are framed in a medical or a legal discourse”. Ibid., p.43.

⁵⁶⁶ Extrait traduisant de l'anglais : “The essence of policymaking, as she writes, is the struggle over ideas and their meanings. [...] As such, policymaking is a constant discursive struggle over the definitions of problems, the boundaries of categories used to describe them, the criteria for their classification and assessment, and the meanings of ideals that guide particular actions.” Dans Ibid., p.60.

⁵⁶⁷ Comme le souligne l'apport des approches constructivistes, sur ce point voir Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.21. Nous pouvons citer Pierre Lascoumes parmi les auteurs français de l'analyse des politiques publiques : Lascoumes, 1994, *op. cit.* ; Zittoun, 2007, *op. cit.*

⁵⁶⁸ Zittoun, P., Understanding Policy Change as a Discursive Problem, *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11 (n° 1), 2009, pp. 65 - 82 ; Hajer, M., Discourse Analysis and the Study of Policy Making, *European Political Science*, vol. 2 (n° 1), 2002, pp. 61-65 ; Dryzek, 2005, *op. cit.* ; Fischer, 2003, *op. cit.*

Cependant, une difficulté analytique apparaît quant il s'agit de parler des problèmes induits par le Grenelle dans la politique autoroutière.

Comme nous l'avons montré au-travers des deux chapitres précédents, le Grenelle s'est construit sur des scènes en dehors du cadre de la politique autoroutière. Certes, nous avons vu dans le second chapitre que des acteurs de cette politique se sont investis dans les processus de la mise en œuvre du Grenelle dans le champ des transports. Mais un changement de « paradigme dans les transports », ou encore le « report modal » peuvent-ils être des problèmes d'une politique dont les « solutions » sont, par définition, de nouvelles infrastructures⁵⁶⁹ routière et autoroutières ?

Notre parti-pris analytique est de considérer l'existence d'une « politique de développement routier et autoroutier » et d'une « action publique environnementale qui prend forme au sein de politiques sectorielles autonomes.

La première qualifie l'organisation du programme routier et autoroutier français et l'action du système d'acteur qui sous-tend la programmation et la construction de nouvelles infrastructures routière nationales et autoroutières. Nous nous sommes jusque là contentés de nous appuyer sur différents travaux mentionnant le caractère sectoriel⁵⁷⁰ du champ du développement routier et autoroutier⁵⁷¹, ainsi que le rôle prépondérant et l'organisation des acteurs de l'administration au sein de ce champ⁵⁷².

La seconde proposition s'appuie sur les travaux de Pierre Lascoumes qui emploie pour ce qui relève du champ de la protection de l'environnement, les termes d' « action publique environnementale » ou encore de « politiques d'environnement » au pluriel, afin de marquer une différence avec l'idée d'une « politique publique de l'environnement ». L'introduction de *L'éco-pouvoir* argumente cette distinction :

« Dans l'organisation des politiques, il n'est pas possible de parler au singulier de « politique d'environnement » comme on parle de politique culturelle ou de l'emploi. Il ne s'agit pas en effet de véritables politiques

⁵⁶⁹ Jeannot, G., L'impossible fin de la "solution équipement", *Annales des ponts et chaussées*, vol. 98, 2001, pp. 4-14 ; Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

⁵⁷⁰ En référence à la notion de secteur définie et utilisée par Bruno Jobert et Pierre Muller dans *L'Etat en action* : « Un secteur est un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en générale professionnelle. » Jobert et Muller, 1987, *op. cit.*, p.55.

⁵⁷¹ Offner, 2004, *op. cit.*

⁵⁷² Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.* ; Thoenig, 1987, *op. cit.*

sectorielles « autonomes », mais plutôt de dimensions internes à d'autres politiques sectorielles. Souvent, les activités publiques présentées sous le label « environnement » n'ont pas d'autonomie véritable et sont plutôt des programmes menés au sein d'autres politiques publiques. »⁵⁷³

Cette caractérisation des politiques d'environnement par rapport aux politiques sectorielles constitue l'un des fondements du questionnement de cette thèse relatif à l'articulation du Grenelle et de la politique autoroutière.

Le parti-pris analytique qui a résulté de ce choix est de saisir le Grenelle comme une scène de l'action publique environnementale transformant la politique de développement autoroutier, et ce, au travers les lignes narratives qui ont été produites à l'occasion du Grenelle. Il s'agit de la même approche que celle utilisée par M. Hajer dans *The politics of environmental discourse* pour aborder les controverses sur la question pluies acides. Il montre ainsi dans son ouvrage qu'elles cachaient des débats plus généraux quant à la construction des problèmes environnementaux⁵⁷⁴.

Pour nous, l'enjeu a été jusque là d'identifier dans un premier temps les lignes narratives du Grenelle qui concernaient les autoroutes, avant de suivre dans un second les processus de leur institutionnalisation. L'idée est maintenant de rentrer dans la politique autoroutière par les mécanismes de la construction des problèmes de cette politique en suivant toujours les lignes narratives du Grenelle.

La définition des problèmes, des frontières, des objectifs ou des critères, qui sont autant d'enjeux de batailles discursives, sont des processus qu'il est possible de saisir par les confrontations entre les diverses lignes narratives présentes dans l'espace discursif d'une politique publique. Maarten Hajer souligne l'importance d'étudier les lignes narratives pour aborder la construction des problèmes :

« En m'appuyant sur Davies et Harré, je soutiens que la régulation des problèmes inter-discursifs comme les pluies acides dépend de et est déterminée par les effets de certaines lignes narratives. Les lignes narratives

⁵⁷³ Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p.15.

⁵⁷⁴ Hajer, 1995b, *op. cit.* Sur ce point précis, voir également l'introduction de son chapitre dans : Hajer, M., Acid rain in Great Britain : environmental discourse and the hidden politics of institutional practice, dans F. Fischer et M. Black (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995a.

sont des récits sur la réalité sociale au-travers desquels des éléments provenant de nombreux domaines différents sont combinés et qui fournissent aux acteurs un ensemble de références symboliques suggérant une compréhension commune du monde. Les lignes narratives sont des dispositifs politiques essentiels qui permettent de dépasser la fragmentation et d'accomplir la clôture discursive. »⁵⁷⁵

En tant que récit permettant de « mettre de l'ordre »⁵⁷⁶ dans une réalité complexe et fragmentée d'enjeux, comme les pluies acides, les lignes narratives sont considérées par M. Hajer comme des dispositifs permettant la définition des problèmes publics. Il nomme ce processus « clôture discursive » (“discursive closure”) et le définit comme le processus par lequel des revendications fragmentées se relient les unes aux autres pour aboutir à une définition particulière d'un problème public. Il l'oppose à la « clôture de problème » (“problem closure”) qu'il conçoit comme la définition d'un ensemble de solutions acceptables pour des problèmes bien définis⁵⁷⁷. Toujours selon M. Hajer, l'activité des acteurs sur les lignes narratives n'est cependant pas à prendre comme un processus purement cognitif⁵⁷⁸, mais aussi comme des moments où se jouent les identités et le positionnement des groupes d'acteurs, par leur adhésion, ou non, à une ligne narrative. En ce sens, on retrouve un enjeu analytique des approches par le concept de référentiel – i.e. la question des identités – qui permet d'aborder la question du changement dans le cas de la domination d'un groupe d'acteurs sur une politique sectorielle, comme cela peut être le cas avec un corps d'État⁵⁷⁹.

L'hypothèse de ce chapitre est de dire que le Grenelle a favorisé le basculement d'une politique de développement du réseau routier national et autoroutier vers une politique autoroutière et routière nationale et de planification. Cette évolution sous-

⁵⁷⁵ Traduction de l'anglais : “Drawing on Davies and Harré I argue that the regulation of conflict over inter-discursive problems like acid rain depends on and is determined by the effects of certain story-lines. Story-lines are narratives on social reality through which elements from many different domains are combined and that provide actors with a set of symbolic references that suggest a common understanding. Story-lines are essential political devices that allow the overcoming of fragmentation and the achievement of discursive closure.” Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.62.

⁵⁷⁶ Sur la question de la « mise en ordre » par le discours, voir Hajer, M., Ordering through discourse, dans M. Moran, et al. (dir.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford ; New York: Oxford university press, 2006, pp. 251-268.

⁵⁷⁷ Hajer, 1995b, *op. cit.*, pp.21-22.

⁵⁷⁸ Ibid., p.63.

⁵⁷⁹ Muller, 2005, *op. cit.*, p.174.

entend non seulement l'apparition de nouveaux problèmes, comme celui du « report modal » et la reformulation des problèmes traditionnels, mais aussi une mise en concurrence de ces problèmes pour le choix des infrastructures. Les lignes narratives produites lors du Grenelle, et institutionnalisée lors de sa mise en œuvre, ont joué un rôle de ressource discursive pour les acteurs, permettant la construction de l'opportunité des projets inscrits au schéma des infrastructures, et la non opportunité de ce qui n'y sont pas. Selon nous, il est possible de saisir cette évolution au-travers l'étude des dynamiques relatives aux deux lignes narratives du Grenelle, en analysant les coalitions d'acteurs qui les soutiennent et les processus de leur confrontation.

D'une part, une ligne narrative de la « planification multimodale », dont la trajectoire a été détaillée avec les processus de construction de la grille d'évaluation multicritère des projets, a fait émerger au sein de la politique autoroutière un nouveau problème dont l'objet est le « report modal », de la route vers les autres modes de transport. Elle met en concurrence les problèmes traditionnels de la route et le report modal. A son apparition peuvent être associés : le renforcement de la position d'un groupe d'acteurs spécifique au sein du système politico-administratif, celui en charge de la planification des routes et des autoroutes ; et le changement identitaire que ces acteurs représentent par rapport à l'image traditionnelle des membres de l'administrations des routes, à savoir celle d'ingénieurs « constructeurs » faisant souvent partie du corps des Ponts et Chaussées.

D'autre part, une ligne narrative sur le « développement territorial » associé à la construction d'infrastructures routières, reliée dans le cadre de la loi Grenelle I à l'expression d'une « limitation » du développement routier aux « cas » de « congestion », « sécurité » ou « intérêt local », a participé à faire vivre des problèmes « territorialisés » et traditionnels de la politique autoroutière classiquement soutenu par un discours économique et pour lesquels la route apparaît comme la seule solution, comme le « désenclavement des territoires » ou la « saturation des réseaux »⁵⁸⁰.

⁵⁸⁰ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

Ce chapitre trois se décompose en deux parties.

Tout d'abord, il détaille l'organisation du système de l'administration des routes et la question des effets du Grenelle sur son fonctionnement et sur l'émergence d'un nouveau problème au sein de la politique autoroutière. Cette partie est l'occasion de suivre les associations faites à la ligne narrative de planification multimodale, à partir de l'activité du groupe d'acteurs qui en est à l'origine et qui a participé à sa construction dans le cadre des processus de la mise en œuvre du Grenelle. Cette partie est également l'occasion d'aborder la question de l'identité des acteurs qui la défendent, ainsi que celle des frontières du secteur.

Ensuite, il revient sur les problèmes traditionnels de la politique autoroutière et sur son fonctionnement au regard de l'élaboration des différents schémas routiers nationaux qui se sont succédés par le passé. Il s'agit dans un premier temps de mettre en lumière l'existence d'un secteur du développement autoroutier en France : ses problèmes, ses acteurs, ses pratiques, voire ses instruments. Il remarque également que l'une des lignes narratives étudiées dans le chapitre deux reprend les problèmes traditionnels du « développement territorial » auxquels sont associés les projets. Cette seconde partie développe également l'idée d'un affrontement entre les deux lignes narratives du Grenelle sur les autoroutes mettant en concurrence les différents problèmes de la politique autoroutière, au-travers les cas de plusieurs projets inscrits ou non dans le schéma des infrastructures. Cette partie s'appuie pour cela sur les exemples de plusieurs projets, qui permettent d'aborder les modalités de la confrontation entre les deux lignes narratives du Grenelle sur le développement du réseau autoroutier.

1. La « planification multimodale »

Annoncé lors des tables rondes du Grenelle qui se sont tenues les 24 et 25 octobre 2007, puis dans les travaux des « chantiers » qui se sont déroulés jusqu'à la mi-2008, ainsi que par la loi Grenelle I promulguée en août 2009, le schéma national des infrastructures de transport a finalement été rendu public dans une première version soumise à concertation le 13 juillet 2010⁵⁸¹, avant qu'une seconde le soit en février 2011⁵⁸² et une troisième en octobre 2011⁵⁸³.

Présenté comme « une application directe du Grenelle de l'environnement et des engagements pris dans ce cadre »⁵⁸⁴, il a également été affirmé qu'une fois adopté définitivement, il « constituera[it] la feuille de route de l'Etat pour ses investissements en matière d'infrastructures des transports pour les 30 prochaines années »⁵⁸⁵. Il comporte à ce titre un volet relatif au développement routier et autoroutier en France précisant les projets retenus à cet horizon temporel.

⁵⁸¹ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.*

⁵⁸² Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

⁵⁸³ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, Schéma national des infrastructures de transport - Projet, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, octobre 2011.

⁵⁸⁴ Comme cela a par exemple été développé par le Secrétaire d'Etat chargé des Transports Thierry Mariani devant l'assemblée générale de la Fédération Nationale des Travaux Publics (FNTP) en mars 2011. Cabinet Du Secrétaire D' État Chargé Des Transports, Intervention de Thierry MARIANI devant l'assemblée générale de la FNTP, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 29 mars 2011.

⁵⁸⁵ *Idem.*

En analysant précisément les termes du débat relatif à la question routière dans le cadre des rapports publiés avec le schéma national des infrastructures de transport, on peut observer comment elle y est associée au Grenelle.

Tout d'abord, sont précisés « trois enjeux structurants » pour le réseau d'infrastructures de transport reliés aux engagements de l'Etat pris lors du Grenelle : « contribuer à la diminution de 20% des gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020 [...] ; contribuer à la préservation des milieux naturels [...] ; participer à l'objectif d'améliorer de 20 % l'efficacité énergétique [...] ». Ces trois enjeux justifient, selon les deux rapports, « une politique de l'Etat en matière d'infrastructures », qui consiste à « organiser le rééquilibrage de la demande de transport au profit des modes alternatifs à la route et à l'aérien »⁵⁸⁶. Par cet objectif affiché, le SNIT fait ainsi exister une « politique des infrastructures de transport » s'affranchissant du découpage modale classiquement observé et décrit par les acteurs.

Le schéma des infrastructures présente dans ce contexte une « stratégie » qui s'articule autour de « quatre axes » : « optimiser le système de transport existant pour limiter la création de nouvelles infrastructures ; améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires ; améliorer les performances énergétiques du système de transport ; réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport ». Les axes de cette stratégie ont été conservés et réaffirmés de la première à la seconde version du rapport, laissant néanmoins comprendre que l'enjeu du document porte sur le lien construit entre, d'un côté le Grenelle et ses engagements, et de l'autre la stratégie qui y est détaillée :

« Cette version consolidée explicite plus clairement les orientations proposées, leurs portées, leurs coûts. Les mesures proposées ont été revues et retravaillées. Les propositions en matière d'investissement de développement ont été réexaminées.

Il n'est pas apparu utile de revenir sur la stratégie proposée initialement qui est conforme aux engagements du Grenelle de l'environnement. Elle est donc réaffirmée et avec elle les 4 axes autour desquels elle s'articule [...]. »⁵⁸⁷

⁵⁸⁶ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

⁵⁸⁷ Ibid., p.1.

La « conformité » de cette « stratégie » par rapport aux « engagements du Grenelle », en étant affirmée de cette manière, montre qu'il s'agit d'une construction ayant fait l'objet de discussions. Ce passage illustre qu'il s'agit d'un enjeu pour les acteurs à l'origine de ce schéma d'argumenter son adéquation avec le Grenelle, à la fois comme une source de légitimation, mais aussi pour faire vivre le Grenelle.

De plus, le schéma comporte un volet relatif à « l'amélioration des réseaux » et « au développement des infrastructures » pour lequel une priorité est affichée à l'égard « des modes de transports alternatifs à la route et à l'aérien. Pour autant, il est précisé en avant-propos de la seconde version du SNIT que cette dernière, « si elle ne prévoit pas d'augmentation de la capacité globale du réseau routier n'ignore pas les besoins liés à la route »⁵⁸⁸. Est également réaffirmé dans ce document que « les projets routiers retenus répondent uniquement à des exigences de sécurité, à des préoccupations de désenclavement et d'équité territoriale et à la volonté d'effacement de quelques situations très préoccupantes en matière de congestion »⁵⁸⁹. On retrouve aussi dans ces documents des précisions quant aux choix entre infrastructures routières et celles des autres modes : est décrite « une réponse intégrée dans laquelle l'ensemble des modes dont la route, trouve leur place », « fonction des spécificités de chaque mode, de leur domaine de pertinence et des besoins de mobilité qui s'expriment au niveau des territoires et des populations »⁵⁹⁰.

Dans ce cadre, la grille d'évaluation multicritères, dont la genèse a été décrite dans le chapitre précédent, est présentée comme un dispositif permettant de mettre en œuvre de cette réponse : les choix des projets sont décrits comme fondés sur cette grille « construite en concertation avec les acteurs du Grenelle et cohérente avec les critères de choix introduits par l'article 17 de la loi du 3 août 2009 »⁵⁹¹. Cet instrument apparaît ainsi comme une sorte de « labellisation » des choix réalisés en matière d'infrastructures au regard des engagements du Grenelle, notamment routières par rapport aux autres modes, car étant présenté comme en cohérence avec les critères de la loi Grenelle I et construit avec les acteurs du Grenelle.

⁵⁸⁸ Ibid., p.1.

⁵⁸⁹ Ibid., p.2.

⁵⁹⁰ Ibid., p.1.

⁵⁹¹ Ibid., p.5.

Au regard des liens décrits ici entre le Grenelle, les objectifs d'une « politique des infrastructures de transport » en termes de report modal – i.e. de « favorisation des modes alternatifs à la route et à l'aérien » – et le schéma des infrastructures, les fondements empiriques justifiant de considérer analytiquement une politique de développement routier et autoroutier en France au lieu d'une politique des infrastructures de transport peuvent poser question.

Cependant, on voit dans d'autres espaces de discussion, et dans d'autres documents produits par les services du Ministère de l'Ecologie, que « la route » reste un domaine d'activité à part entière, tout en s'inscrivant dans un contexte plus global, dont le Grenelle fait partie. Nous pouvons citer à titre d'exemple une journée organisée par l'Association Mondiale de la Route (AIPCR) pour son centenaire à laquelle nous avons assisté fin 2009. En présence du Directeur des Infrastructures de Transport (DIT) et de nombreux membres de l'administration des routes de la DGITM, le sous-directeur en charge du développement du réseau routier a ainsi déclaré dans ce cadre qu'il fallait « redonner du sens à la politique routière », une « politique en proie à de nombreux changements avec le Grenelle », afin de permettre à la route de « retrouver une place dans une politique intermodale des transports »⁵⁹². Même si ce message constitue, à n'en pas douter, un discours tout à fait inhabituel pour ce type de lieu⁵⁹³, il n'en demeure

⁵⁹² *Les maîtres d'ouvrage routiers à la croisée des chemins : nouvelles gouvernance, nouvelles perceptions*. Journée organisée à l'occasion du centenaire de l'Association mondiale de la Route, par le Comité français de l'AIPCR, le Secrétariat général de l'Association mondiale de la Route (AIPCR), le Comité d'histoire du MEEDDM, et le Groupe de recherche P2M, Passé-Présent-Mobilités, Universités Paris 1 - Paris 4, à Paris, le 19 novembre 2009.

⁵⁹³ Nous pouvons par exemple citer des extraits des discours du Ministre de l'Ecologie et du Secrétaire d'Etat aux Transports au moment du Congrès Mondial de la Route organisé par l'AIPCR en 2007, dans le contexte du Grenelle de l'Environnement. Le Ministre d'Etat évoquait l'importance de la route dans le système de transport et la nécessité d'une approche « décloisonnée » entre les différents modes, ainsi que le « formidable levier technologique pour lutter contre le réchauffement climatique » que la route représentait. Dans son discours, le Secrétaire d'Etat soulignait en outre l'importance de l'administration des routes en France, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du développement durable dans les transports. Dans respectivement : Cabinet Du Ministre D' Etat, Discours de Jean-Louis Borloo, Ministre d'Etat, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables. « Lancement des travaux du 23ème Congrès mondial de la Route » sur le thème du développement durable, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 17 septembre 2007 ; et Cabinet Du Secrétaire D' Etat Chargé Des Transports, Discours d'ouverture de Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des transports - Congrès Mondial de la Route, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 17 septembre 2007.

pas moins qu'il participe à faire exister la politique routière en tant que telle au sein d'un groupe d'acteurs.

Remettre en cause le fondement empirique d'une « politique autoroutière » ne serait en outre pas sans nier ses fondements historiques, ainsi que la dimension identitaire relative à l'administration des routes au sein de l'Etat. Nous pouvons mentionner à titre d'illustration un document publié courant 2011, dans lequel le message délivré à l'ensemble du personnel du Ministère de l'Ecologie semble se vouloir beaucoup plus rassurant, comme le montrent les extraits dans nos deux pages suivantes d'un dossier publié dans une édition du magazine du MEEDDM distribué à l'ensemble des agents.

Faisant tout d'abord l'objet de la première page de ce mensuel, l'article consacré à la route qui est repris ici revient notamment sur les orientations du Grenelle et sur le SNIT. Le développement routier y est présenté comme ayant un avenir et « la route » sa place. Même s'il est assez systématiquement replacé dans un contexte plus général, un tel discours et une telle mise en scène du mode routier et de l'activité de l'administration des routes laisse tout de même entrevoir une dimension identitaire très forte à l'égard de cet objet. La description de l'ensemble de l'organisation relative à la route en témoigne également. Ainsi, même dans le contexte des fusions entre Ministères de l'Ecologie et Equipement, que ce soit au niveau central ou bien territorial, et même avec la création de la DGITM, une sous direction du « développement routier national » avec un effectif relativement conséquent subsiste encore au sein de la DIT. Les DREAL comptent toutes également des « services de maîtrise d'ouvrage » routière, autonomes ou bien intégrés à des services « transport » selon les régions, sans compter les services d'ingénierie routière au sein des CETE ou encore du SETRA.



Illustration 4 : Couverture du magazine des agents du MEDTL n°10 de juin 2011.⁵⁹⁴

⁵⁹⁴ Delemasure, B., *et al.*, Le mag MEEDTL. Le magazine des agents du Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Quatrième de couverture., n°10, juin 2011.



La régulation du trafic est rendue possible grâce à l'installation de divers équipements : feu de signalisation, panneaux d'affichage à message variable, etc.



En construction à hauteur de Soissons, ce passage à faune a vocation à assurer la continuité du flux de grands cervidés traversant la RN2.

À SAVOIR ?

LES ACTEURS DE LA ROUTE

- **La DIT** (direction des infrastructures de transport), au sein de la DGITM, planifie les grands projets d'infrastructures, veille à la cohérence du réseau routier, élabore la politique de gestion du trafic et l'information des usagers.
- **Les DIR** (directions interdépartementales des routes) assurent la viabilité hivernale, l'entretien du réseau, la surveillance, la gestion du trafic et l'information des usagers ; elles assurent aussi la maîtrise d'œuvre des études et des travaux routiers.
- **Les DREAL**, avec l'appui de leurs services infrastructures, assurent la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissement routier dans leur région, dans un objectif de moderniser le réseau routier national, tout en maintenant un haut niveau d'exigence environnementale.
- **Le SETRA** (service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements) et le **CETU** (centre d'études des tunnels) élaborent, avec les collectivités et les services de l'État, les règles de l'art dans le domaine des routes et ouvrages d'art.
- **Les CETE** (centres d'études techniques de l'équipement) réalisent des prestations d'étude, de conseil, de contrôle et d'expertise à la demande principalement des services routiers du ministère, mais aussi des collectivités locales, des établissements publics et des maîtres d'ouvrage publics.

DOMINIQUE RITZ, sous-directeur en charge du développement du réseau routier à la DIT.

« La route conserve toute sa place dans la problématique de la mobilité durable de demain »

Pollution, bruit, menaces sur l'environnement, impact sur la santé... ces nuisances restent à juste titre associées à la route. Doit-on pour autant abandonner le transport routier qui permet aux hommes de se déplacer et à l'économie de se développer ? Non, la route demeure indispensable. « L'avant-projet de schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) est très clair sur ce point, insiste Dominique Ritz, sous-directeur en charge du développement du réseau routier. La route s'inscrit dans une démarche globale. Tous les modes de déplacement doivent y trouver leur place, en fonction de leurs spécificités, leur pertinence et des besoins qui s'expriment au niveau des territoires et des populations. » C'est pourquoi le SNIT a aussi un volet social, en œuvrant au désenclavement des territoires et à l'amélioration de la sécurité pour les usagers. « La route s'inscrit également dans l'orientation politique du Grenelle Environnement, qui privilégie, partout où cela est raisonnablement possible, le développement des modes alternatifs à la route et à l'aérien, poursuit Dominique Ritz. La route conserve donc toute sa place dans la problématique de la mobilité durable de demain, qui devra être plus économe en énergie, moins consommatrice d'espace, moins émettrice de CO₂, plus respectueuse

de la biodiversité. » En résumé, la « route durable », c'est possible. Les 11 DIR (directions interdépartementales des routes), en collaboration avec différents services de l'État, travaillent dans ce sens sur les 12400 km de routes nationales et d'autoroutes non concédées, qui sont sous leur responsabilité. De la conception à l'exploitation, en passant par la construction et l'entretien, les méthodes de gestion durable gagnent du terrain sur l'ensemble du réseau.

Illustration 5 : Premier article du dossier : La route durable, c'est possible ⁵⁹⁵ (p.8)

⁵⁹⁵ Texte surligné par nos soins en référence aux éléments mentionnés au-dessus. Dans Courtois, B., Dossier. Environnement - La route durable, c'est possible !, *Le mag MEEDTL. Le magazine des agents du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, vol. n°10, 2011, pp. 7-13.

Peut-on alors considérer que les problèmes soulevés par le Grenelle de l'Environnement ont été traduits au sein du secteur routier – et continuer à considérer l'existence d'une politique dont la solution est la construction d'infrastructures routières et autoroutières ?

Ou alors doit-on s'affranchir des frontières du secteur ? Pour continuer à prendre l'exemple du report modal, comment ce problème s'est-il alors construit au sein des structures de sens – des problèmes, des instruments – mobilisées jusque là dans le cadre de la planification des équipements autoroutiers et routiers nationaux en France ?

Comment, au regard de ce problème particulier, aborder les processus d'élaboration des problèmes impliquant – notamment – une solution autoroutière, sans pour autant admettre ou nier *a priori* l'existence d'un secteur du développement routier et autoroutier au moment de la construction du schéma des infrastructures ?

L'hypothèse développée dans le cadre de cette première partie consiste à dire que la ligne narrative de la « planification multimodale » permet à un groupe d'acteurs de faire coexister et d'articuler le problème du report modal à d'autres problèmes, et notamment des problèmes auxquels la construction d'infrastructures routières peut répondre. En d'autres termes, l'idée est de dire que cette ligne narrative relie des problèmes du secteur du développement routier au Grenelle et à ses objectifs de report modal pour en former d'autres, c'est-à-dire ceux auxquels le processus de planification multimodale répond.

Cette hypothèse permet également dire que cette ligne narrative constitue une « mise en récit » de nouveaux problèmes, de part la proximité entre les notions de récit et de ligne narrative et en référence à la notion de « mise en récit » qui constitue une traduction française de l'expression anglo-saxonne « storytelling » employée dans la littérature relative sur les récits⁵⁹⁶.

Le point de départ de cette hypothèse est de considérer qu'il est possible de saisir les dynamiques d'une politique publique par les lignes narratives dont elle est composée

⁵⁹⁶ La notion de récit est notamment développée par Claudio Radaelli et E. Roe : Radaelli, 2000, *op. cit.* Eimery Roe : Roe, 1989, *op. cit.* ; Roe, Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis.

ou qui la traversent. Dans notre cas d'étude, une telle approche permet notamment de passer outre la difficulté analytique qui tient au fait que la politique que nous suivons, une politique traditionnellement sectorielle, est soumise à une contrainte produite en dehors du secteur de cette politique. À cet égard, plutôt que de focaliser sur les frontières du secteur et de considérer *a priori* que le problème du report modal de la route vers les modes alternatifs à fait l'objet d'une traduction au sein de la politique de développement routier en France, l'enjeu est pour nous, dans un premier temps, de décrire l'émergence de frontières propres à l'usage de la ligne narrative de la « planification multimodale ».

Les façons dont sont définies les frontières ou les catégories de l'action publique constituent un enjeu pour l'analyse interprétative des politiques publiques⁵⁹⁷. À l'origine de cet intérêt, nous retrouvons l'idée selon laquelle pour analyser une politique on doit s'intéresser aux constructions discursives sur lesquelles les acteurs s'appuient pour façonner à la fois les problèmes de la politique et les solutions acceptables à ces problèmes⁵⁹⁸. Dans *The politics of environmental discourse*, Maarten Hajer observe, en comparant le cas du Royaume-Uni et des Pays-Bas, que le contexte en termes de frontières relatives aux politiques environnementales a joué un rôle très important dans la façon dont le problème des pluies acides a été construit puis traité dans ces deux pays, et inversement, que les processus de la fabrique de ce problème particulier a également participé au déplacement des frontières au sein desquelles s'inscrivaient initialement les politiques environnementales. De même, le fait que les pluies acides aient été au départ cantonnées aux frontières des enjeux relatifs à la qualité de l'air – i.e. en termes d'effets sur la santé des populations à proximité d'une source de pollution – peut être mobilisé pour expliquer leur lente émergence en tant que problème public au Royaume-Uni⁵⁹⁹.

Dans les approches francophones de l'analyse des politiques publiques, la notion de secteur est utilisée pour décrire un type particulier de frontière. Pour B. Jobert et P.

⁵⁹⁷ A ce sujet, dans *Reframing Public Policy* Franck Fischer cite Herbert Gottweis et Deborah Stone, respectivement p.81 et p.60. Fischer, 2003, *op. cit.* ; Gottweis, H., *Governing molecules : the discursive politics of genetic engineering in Europe and the United States*, Cambridge, MA: MIT Press, coll. "Inside technology", 1998 ; Stone, D. A., *Policy paradox and political reason*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1988.

⁵⁹⁸ Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.54.

⁵⁹⁹ Hajer, 1993, *op. cit.* ; Hajer, 1995a, *op. cit.* ; Hajer, 1995b, *op. cit.*

Muller, il s'agit de l'objet d'une politique sectorielle, dans le sens de sa gestion par rapport à la société globale. Comme indiqué dans cette description, le « secteur » trouve son fondement dans le concept de « rapport global-sectoriel »⁶⁰⁰. Il est défini par les deux auteurs dans *L'état en action* comme « un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnel »⁶⁰¹. Au regard à la fois de la dimension organisationnelle évoquée dans cette définition et contenue dans le concept de référentiel⁶⁰², et de l'idée que les politiques publiques peuvent être définies par les problèmes qu'elles doivent traiter⁶⁰³, selon P. Muller il est de plus possible de considérer un secteur comme « un ensemble de problèmes associés de manière plus ou moins institutionnalisée à certaines populations »⁶⁰⁴.

A cet égard, ce que nous entendons par le secteur du développement routier et autoroutier consiste en une série de problèmes portée par un système d'acteurs organisés autour de l'appareil technique de l'administration des routes.

Cette organisation, en proie ces dernières années à de nombreuses transformations, est tout d'abord constituée d'une administration centrale, qui depuis l'année 2007 a connu de nombreuses transformations, souvent affichées au nom du Grenelle⁶⁰⁵. L'année 2008 a vu à ce titre la fin des directions centrales sectorielles relatives aux différents modes de transport avec la création de la DGITM.

Le secteur du développement routier et autoroutier est également composé d'une organisation territorialisée, avec les Services de Maîtrise d'Ouvrage (SMO) des Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement (DREAL),

⁶⁰⁰ Jobert et Muller, 1987, *op. cit.*, p.52-53.

⁶⁰¹ Ibid., p.55. Dans un article de 2005, Pierre Muller définit le secteur comme « une structuration verticale de rôles sociaux (en général, professionnels), qui incarnent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières ». Muller, 2005, *op. cit.*, p.181.

⁶⁰² Les deux auteurs de *L'état en action* partent ainsi du constat en introduction de cet ouvrage que l'analyse des politiques publiques avait bénéficié dans les dernières années ayant précédé sa publication de l'apport important de la sociologie des organisations, ce qui constituait ainsi l'un des enjeux à intégrer dans leur concept de « rapport global-sectoriel », et qui se retrouve ainsi dans le « référentiel ». Jobert et Muller, 1987, *op. cit.*, pp. 9-11.

⁶⁰³ Muller, 2005, *op. cit.*, p.180.

⁶⁰⁴ Ibid., p.181.

⁶⁰⁵ Laville, B., Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat, *Revue française d'administration publique*, vol. 134 (n° 2), 2010, pp. 277-311.

créées en 2009 à la suite des fusions organisée, par la Révision Générale des Politiques Publiques, des DIREN⁶⁰⁶, DRIRE⁶⁰⁷, et DRE⁶⁰⁸, ce qui représente là aussi de grands bouleversements organisationnels.

Par rapport à ces éléments relatifs aux notions de frontière et de secteur, l'idée en toile de fond de cette première partie est de s'interroger sur les effets de la ligne narrative de la planification multimodale sur le secteur routier – ses problèmes, ses frontières, ses fondements empiriques –, ainsi que sur les frontières de l'action publique environnementale dans les transports et dans la planification autoroutière. Les deux sous-parties suivantes s'intéressent à l'un et l'autre de ces enjeux et permettent de conclure sur les ressorts de l'institutionnalisation du problème du report modal.

⁶⁰⁶ Directions Régionales de l'ENvironnement. Voir par exemple Lascoumes et Le Bourhis, 1997, *op. cit.*

⁶⁰⁷ Directions Régionales de l'Industrie, des Risques et de l'Environnement.

⁶⁰⁸ Directions Régionales de l'Equipement.

1.1. Une solution aux problèmes du secteur routier et un vecteur d'identité

« Je voudrais en outre profiter de ce réaménagement de l'organisation de la DGR pour renforcer les moyens consacrés à la planification, aux études préliminaires et aux phases amont des projets qui me paraissent aujourd'hui insuffisants et surtout trop répartis au sein de la direction. Mon objectif est ainsi de regrouper dans une nouvelle sous-direction toutes les compétences de la DGR dans les domaines de la socio-économie, des études de trafic, de l'environnement, du développement durable, de la planification et des débats publics.

Patrice Parisé, Directeur Général des Routes »⁶⁰⁹

Une partie de notre second chapitre a été consacrée à l'activité d'un groupe d'acteurs de l'administration des routes au cœur des processus de la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement, à savoir ceux de la sous-direction Politique Routière et Développement (PRD) de la Direction Générale des Routes⁶¹⁰. Le point de vue de ces acteurs est également mobilisé dans le premier chapitre au sujet des productions du Grenelle afin d'évoquer leur rôle dans ce cadre, ce qui nous a permis d'étayer l'idée que la fabrique du Grenelle s'était déroulée en dehors des scènes classiques de l'activité administrative relative à la planification des infrastructures routières et autoroutières, et sans la participation d'acteurs habituellement partie-prenante dans ces processus.

Depuis le début de cette thèse, l'activité argumentative des acteurs de la sous-direction PRD a ainsi été pour nous une sorte de fil conducteur permettant de suivre la trajectoire du Grenelle jusque dans les processus de planification du secteur routier et autoroutier, fil conducteur légitimé à la fois *a priori* par leur position dans le système politico-administratif, puis par leur activité et la place importante qu'ils ont occupé au moment de la mise en œuvre du Grenelle.

⁶⁰⁹ Extrait de la lettre de mission du DGR au vice-Président du CGPC, datée du 30 janvier 2006. Annexe 1 de Binet, C., *et al.*, Mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation de la Direction générale des routes (DGR): Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 2006, p.34.

⁶¹⁰ Devenue la sous-direction DRN (Développement du réseau Routier National) de la DIT (Direction des Infrastructures de Transport) de la DGITM (Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer) à l'issue du processus de réorganisation des administrations centrales du Ministère de l'Ecologie.

La rapide prise d'initiative de ces acteurs dans le cadre de ces processus⁶¹¹ est cependant plutôt étonnante au regard de la récente émergence au moment des faits de la sous-direction PRD au sein de l'administration des routes et des transports. PRD a ainsi été créée officiellement en avril 2007 à la suite d'une réorganisation de la Direction Générale des Routes, dans le contexte de la décentralisation avec le transfert d'environ 20000 km de routes nationales aux départements français ainsi que d'une grande partie des effectifs dévolus à l'exploitation de ces routes faisant jusque là partie des DDE, et dans le contexte d'une récente privatisation des sociétés d'autoroutes. La création d'une sous-direction de la « Politique Routière et du Développement » est apparue dans ce cadre comme un moyen de doter la Direction Générale des Routes d'une sous-direction de la stratégie afin de lui permettre d'affronter les évolutions de son environnement.

La mise en récit de cette réforme, contenue notamment dans un rapport produit par la Conseil Général des Ponts et Chaussées au sujet de cette réorganisation, est à cet égard très intéressante. La Direction Générale des Routes y est présentée comme « une grande Direction d'Infrastructures (celles des Routes Nationales) dont l'autorité et les arbitrages sont recherchés et attendus »⁶¹². Son importance étant ainsi mise en avant, l'évolution de son contexte – décentralisation, privatisation des sociétés d'autoroutes et évolution dans la prise en compte du long terme pour le choix des infrastructures⁶¹³ – nécessitait selon les auteurs de ce rapport qu'elle se dote d'un organe permettant de répondre à ces enjeux. Un certain manque de réflexivité était à ce titre affirmé, allant même jusqu'à suggérer l'absence d'une véritable politique de planification routière et autoroutière au profit d'une gestion d'éléments de court terme⁶¹⁴.

⁶¹¹ Décrite dans notre second chapitre.

⁶¹² Binet, *et al.*, juillet 2006, *op. cit.*, p.11.

⁶¹³ Ibid., p.18.

⁶¹⁴ « Les préoccupations opérationnelles, liées à l'exercice trop centralisé des fonctions d'opérateur d'infrastructure, entraînent la DGR à devoir traiter l'urgence quotidienne, réduisant ainsi les disponibilités indispensables à la réflexion stratégique, la planification, la programmation pluriannuelle et à l'orientation de la politique routière générale (élaboration d'une politique nationale des routes, réflexion générale sur la tarification, cohérence avec les autres réseaux, définition des niveaux de services...). Le constat externe et interne confirme donc que la DGR agit trop dans l'urgence, en s'efforçant de fournir directement des réponses intelligentes à des questions qui, soit le sont moins, soit sont inopportunes, au détriment du temps nécessaire qu'il conviendrait de consacrer à l'intérêt général. » Ibid., p.12.

Au moment du Grenelle, PRD était donc une sous-direction très jeune au sein d'une véritable institution⁶¹⁵, dont les dirigeants se sont retrouvés à l'initiative dans les processus du Grenelle alors que le Directeur Général des Routes ainsi que les membres du CGPC – institution s'il en est respectée de ce ministère⁶¹⁶ – formulaient peu de temps auparavant le constat du déficit stratégique de la DGR en matière de développement, voire l'absence d'une politique de planification routière et autoroutière.

L'idée développée dans le cadre de cette première sous-partie est que la ligne narrative de la planification multimodale est liée à l'émergence de cette structure (PRD) au sein de la DGR, puis de la DGITM, PRD ayant conservé son organisation avec la réorganisation de l'administration centrale, en changeant seulement de nom et en devenant la sous-direction DRN de la DIT. Il s'agit de dire qu'avec la ligne narrative de la planification multimodale, se sont à la fois construits de nouveaux problèmes pour la politique de développement routier et autoroutier en France, ainsi que l'identité de cette sous-direction. En d'autres termes, nous pouvons dire que ce récit sur la planification des infrastructures de transport, alors qu'il était produit et institutionnalisé sur les scènes du Grenelle, participait également en interne du secteur routier à construire de nouveaux problèmes et à assoir la position de PRD.

Analytiquement, l'enjeu est donc de faire dans le cadre de cette sous-partie le lien entre une ligne narrative, les problèmes d'une politique publique et la question de l'identité des acteurs qui les portent. Cette proposition fait tout d'abord écho aux travaux d'Alain Faure qui relie récits, action publique et identités. Dans une contribution de 2008⁶¹⁷, il suggère ainsi par le biais d'une formulation tout à fait évocatrice l'idée d'intégrer la question identitaire dans l'analyse des politiques

⁶¹⁵ Un article de la Revue Générale des Routes et Aéroports (RGRA) revient sur l'histoire de la Direction des Routes, mentionnant sa création sous la forme d'une direction d'administration centrale en 1937, ainsi que son évolution et son rôle au fil des années. Montel, 2000, *op. cit.*

⁶¹⁶ Sur ce point, voir la thèse de Julie Gervais sur la réforme du corps des Ponts et Chaussées. Elle y évoque, pp.110-111 le rôle « d'autorité morale » jouée par le CGPC dans le cadre des processus qu'elle étudie. Gervais, 2007, *op. cit.*, pp.110-111. Voir également Thoenig, 1987, *op. cit.*

⁶¹⁷ Faure, A., Gouvernements intercommunaux et ressources politiques : l'identité territoriale pour énoncer des priorités d'action publique ?, Fondation Nationale Des Sciences Politiques - Association Française De Science Politique, *Colloque international (CERI) "L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations"*. Paris: 26 et 27 novembre 2008.

publiques, au même titre que le sont quatre autres « I »⁶¹⁸, les Institutions, les Intérêts, les Idées⁶¹⁹, et plus récemment, les Instruments⁶²⁰. Et c'est en outre en observant la production de « récits »⁶²¹ à l'échelle territoriale et leur dimension identitaire qu'il développe l'hypothèse que l'identité territoriale peut constituer une « ressource structurante pour l'énoncé des priorités de l'action publique »⁶²². Dans le manuscrit de son habilitation à diriger des recherches⁶²³, Philippe Zittoun développe également cette question des identités en la reliant à l'activité discursive des acteurs. A partir d'une analyse de la construction des énoncés⁶²⁴ dans les politiques publiques, il propose ainsi d'observer comment « les acteurs consolident un problème, donnent forme à un public, structurent des identités, légitiment des institutions »⁶²⁵.

Nous ne nous arrêtons pas ici sur les identités individuelles, mais sur une « identité collective », i.e. dans notre cas celle de la sous-direction PRD. A cet égard, l'articulation proposée par Philippe Zittoun entre énoncés, identités et problèmes, propose un cadre proche de celui Maarten Hajer développé autour des lignes narratives⁶²⁶ et pouvant lui être également combiné, car permettant dans notre cas de penser la construction de la ligne narrative de la planification multimodale à la fois comme un processus de construction de problèmes pour une politique publique et d'une identité pour un groupe d'acteurs.

⁶¹⁸ En référence aux trois « I » du néo-institutionnalisme : Institutions, Intérêts, Idées. Hall, P. et Taylor, R., La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, vol. 46 (n° 6), 1996, pp. 469-496.

⁶¹⁹ Sur les « 3 I », voir également : Palier, B. et Surel, Y., Les «trois I» et l'analyse de l'État en actionIbid., vol. 55 (n° 1), 2005, pp. 7-32.

⁶²⁰ Lascoumes et Le Galès, 2004, *op. cit.*

⁶²¹ En référence à Radaelli, 2000, *op. cit.*

⁶²² Faure, 2008, *op. cit.*

⁶²³ Zittoun, P., La fabrique politique des politiques publiques, Habilitation à Diriger des Recherches en Science Politique, Grenoble: Institut d'études Politiques - Ecole doctorale n°454 « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire », 2011, 343 p.

⁶²⁴ Sur le concept d'énoncé de politique publique, voir aussi Zittoun, 2008, *op. cit.*

⁶²⁵ Zittoun, 2011, *op. cit.*, p.163.

⁶²⁶ Pour parler développer la notion de ligne narrative, M. Hajer évoque notamment que « la principale fonction des lignes narratives et que ces petits récits aide les gens à insérer le savoir qui leur est propre, leurs expérience ou expertise dans le puzzle plus large d'un débat sur une politique » : "The main function of story lines is that these short narratives help people to fit their bit of knowledge, experience or expertise into the larger jigsaw of a policy debate." Dans Hajer, 2003, *op. cit.*, p.104.

Au regard de ces éclaircissements théoriques et analytiques, cette sous-partie se décompose en trois temps. Tout d'abord, il s'agit de voir qu'alors que ce récit était produit et institutionnalisé sur les scènes du Grenelle et de sa mise en œuvre, il l'était également dans le cadre de la politique routière et autoroutière. L'énonciation de nouveaux problèmes auxquels les équipements routiers devaient répondre fait à ce titre l'objet d'une première section, et la contribution de l'ensemble de l'administration des routes au processus planification multimodale celui de la seconde. Enfin, de par le rôle que PRD et ses dirigeants ont joué sur les scènes du Grenelle, l'idée est également de voir dans une troisième section qu'ils ont également forgé l'identité de PRD au sein de ces discussions, non seulement au sein de la DGR, puis de la DGITM, voir de celle de l'ensemble du secteur routier au sein de l'ensemble des transports.

a. Une nouvelle organisation et de nouveaux problèmes

Souhaitée en 2006 et finalisée en avril 2007, la réorganisation de la DGR et la création de PRD ont coïncidé avec le Grenelle de l'Environnement et la création du MEDAD⁶²⁷. Comme évoqué dans notre premier chapitre, les dirigeants de PRD ont été notamment en contact avec certains représentants de l'Etat⁶²⁸ dans le cadre du Grenelle, afin de proposer des objectifs qualifiés selon eux de « discriminants »⁶²⁹ pour encadrer le développement routier et autoroutier, critères n'ayant finalement pas figuré dans les énoncés du Grenelle, que ce soit dans les médias ou dans les comptes-rendus. Ces objectifs, autrement nommés par les acteurs « les 3 cas bien précis pour lesquels il est toujours intéressant en 2007 de faire des infrastructures routières »⁶³⁰, constituent ce que l'on peut appeler trois nouveaux « problèmes » pour le développement routier.

Mais de là à considérer qu'en quelques mois les têtes pensantes de PRD ont « remplacé » les problèmes traditionnels de la politique autoroutière par ces trois-là, la marche semble très difficile à gravir. Tout d'abord, différents entretiens nous ont indiqué que la proposition de ces « trois cas » sur les scènes du Grenelle a dû être au

⁶²⁷ Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

⁶²⁸ Essentiellement des membres du CGPC.

⁶²⁹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

⁶³⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

préalable le fruit de négociation en interne à la DGR, qui laissaient même entendre des positions très divergentes. Ensuite, il n'est pas à négliger que ces trois cas n'ont finalement pas été énoncés lors du Grenelle, ce qui aurait pu être considéré comme une forme d'institutionnalisation.

Donc plutôt que de proposer et de tester l'idée que les trois objectifs évoqués ici ont constitué les « nouveaux » problèmes de la politique autoroutière, il semble plus judicieux de les considérer, dans un premier temps, comme le fruit d'une démarche réflexive⁶³¹ menée sur la politique routière et autoroutière par les acteurs de PRD avec la création de la sous-direction, ainsi que comme une ressource argumentative mobilisée par les représentants de PRD dans le cadre des processus de l'opérationnalisation du Grenelle.

A partir de l'hypothèse que ces trois objectifs ont fait l'objet d'une traduction dans ce cadre en étant inscrit dans la ligne narrative de la planification multimodale, l'idée est de montrer, dans cette première section de notre première sous-partie, qu'une part importante de l'activité de l'administration au sein du secteur routier a été conduite à partir de problèmes élaborés en dehors de ses scènes, à savoir dans celles de l'opérationnalisation du Grenelle.

Pour cela, nous revenons dans un premier temps sur la création de PRD et sur la façon dont ses dirigeants définissent son action. Nous abordons ensuite la question de la trajectoire de ces trois objectifs portés par PRD, de leur production à leur usage au regard du Grenelle, avant de voir comment les acteurs de cette sous-direction ont mobilisé les services du secteur routier pour la mise en œuvre d'un processus de planification multimodale.

Une nouvelle sous-direction de la stratégie et de la conduite des projets

Avant même les changements institutionnels que nous avons déjà évoqués avec la création du MEDAD et de la DGITM, une réorganisation de l'ex-Direction Générale des Routes avait été mise en œuvre en 2006. Avec initialement pour objectif d'adapter l'organisation de la DGR au contexte de la décentralisation et de la privatisation des

⁶³¹ En référence à la notion de « modernisation réflexive » développée par Ulrich Beck dans Beck, U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris: Flammarion, 2001, 521 p.

sociétés d'autoroutes, l'une des clés de ce remaniement a été finalement de créer une sous direction en charge des questions stratégiques en ce qui concerne le développement du réseau routier et autoroutier national, et ce, à la demande du Directeur Général des Routes lui-même⁶³².

Trois sous-directions préalablement en place à la DGR ont été très impactées par cette réorganisation et la création de PRD : la sous-direction des investissements routiers et du développement du réseau routier national ; la sous-direction relative aux autoroutes concédées ; et enfin la sous-direction de la planification et du budget⁶³³. La première était chargée de la « définition et de la mise en œuvre de la politique d'investissement » sur le réseau routier national⁶³⁴ ; la seconde de la « définition et de la mise en œuvre de la politique autoroutière » ; et la troisième assurait « des synthèses et des études en vue de la préparation des décisions relatives à la définition de la politique routière », ainsi que « le suivi et la mise au point du budget de la Direction des Routes »⁶³⁵. Cette dernière est constituée d'une structure beaucoup plus légère que les deux premières, en étant seulement constituée de deux bureaux, l'un de la planification et l'autre du budget. A cet égard, la description plutôt alambiquée de ses missions pose question quant à son lien avec les deux autres sous-directions dans l'élaboration des politiques routières et autoroutières.

Nous retrouvons dans cette description partielle de la Direction des Routes deux éléments justifiant la mise en place de PRD selon ses membres, à savoir d'une part la séparation entre politique routière et politique autoroutière, et d'autre part le manque de capacités stratégiques de la DR, symbolisée selon nous par le flou des missions de la sous-direction de la planification décrites au-dessus. Pour illustrer cela, nous avons

⁶³² Extrait de la lettre de mission du DGR au vice-président du CGPC, datée du 30 janvier 2006. Annexe 1 de Binet, *et al.*, juillet 2006, *op. cit.*, p.34.

⁶³³ Il est à noter que cette organisation avec ces trois sous-directions et leurs missions respectives était déjà en place dans les années 80. Voir par exemple le Bottin administratif 1985.

⁶³⁴ Voir par exemple un dossier de presse présentant les Direction des Routes et ses missions en 2003 : Direction Des Routes, Direction des Routes - Dossier de presse, Paris: Ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, janvier 2003 ; ou encore les « bottins administratifs » (par exemple 2005).

⁶³⁵ « Elle [la sous-direction de la planification et du budget] assure la réalisation des synthèses et des études en vue de la préparation des décisions relatives à la définition de la politique routière. Elle assure la mise au point et le suivi du budget de la direction des Routes, elle participe à l'élaboration du Plan national dans le domaine routier, en suit l'exécution et coordonne les travaux de planification interne. » *Idem*.

choisi de citer un extrait d'entretien mené auprès de l'un des fondateurs de la sous-direction PRD :

« Il y a 2 choses qui ont motivé la création de PRD : la première c'est que les capacités d'études, on va dire les capacités stratégiques de la Direction Générale avant, elles étaient relativement éparpillées dans la direction générale. [...] Il n'y avait personne pour concentrer les visions assez divergentes potentiellement sur des questions d'évolution du réseau, de légitimation de l'objet routier en France etc. Donc, il fallait qu'il y ait cette concentration pour monter en gamme. [...] Donc ça c'était la première raison pour laquelle on a fait PRD.

La deuxième raison c'est que... il fallait faire cohabiter dans la même... pour que tout ça percole, il faut faire cohabiter dans la même sous-direction les gens qui font l'amont, les outils, la méthode, la doctrine... les intellos... avec ceux qui font la conduite des projets, la conduite opérationnelle des projets. Donc bon, donc PRD, ce n'est pas qu'une sous-direction de la stratégie, c'est une sous-direction du Développement, ça veut dire que c'est une sous-direction qui pilote les grands projets d'infrastructures neuves. Voilà. Donc il y a un bureau des projets, qui a un portefeuille des projets, et c'est nous qui pilotons, France entière, la cinquantaine de grands projets qu'il y a en ce moment. Donc... donc c'était la deuxième vocation de la sous-dir. Et je crois que pour le coup, ça marche plutôt pas mal. »⁶³⁶

L'acteur interrogé ici était le sous-directeur de PRD au moment de l'entretien, soit début 2008. Arrivé au moment où les futures fonctions de la sous-direction venaient d'être décidées par le Directeur Général des Routes, dont sa dimension stratégique, c'est ce même acteur qui a monté PRD.

Le premier axe de la création de PRD consistait à doter la DGR de capacités stratégiques. A cet égard, le constat dressé dans l'extrait d'entretien est assez dur quant à la sous-direction de la planification qui existait : les « capacités stratégiques » de la DGR – études économiques, socio-économie, affaires européennes, recherche, planification – sont présentées comme étant « éparpillées » avant la création de PRD. L'acteur parle même des « visions de assez divergentes potentiellement » au sujet de l'évolution du réseau routier national et autoroutier, surtout en ce qui concerne la

⁶³⁶ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 08 février 2008, *op. cit.*

protection de l'environnement et par rapport au développement économique. Il est également évoqué dans l'entretien l'existence de « deux chapelles » sur ces deux enjeux, l'une portant l'idée que le développement routier était socio-économiquement très rentable pour la société, l'autre défendant la protection de la nature. Avec la mise en place de PRD, il s'agissait aussi d'unifier les réflexions relatives au développement du réseau routier national financé sur fonds publics, et au développement autoroutier financé par le principe de la concession.

Le deuxième axe de la création de PRD était la cohabitation entre conduite des projets et production de doctrine, ce que l'acteur souligne en insistant dans l'extrait ci-dessus sur le fait que PRD est une sous-direction du développement. À cet égard, elle a été construite pour mener la conduite opérationnelle de l'ensemble des projets de développement de la DGR – routiers nationaux et autoroutiers –, soit jusqu'au stade de l'enquête publique, un bon moyen selon lui de faire percoler les réflexions stratégiques dans l'opérationnel.

Avec la création de PRD, l'acteur interrogé ici ambitionne finalement d'unifier les différents points de vue – i.e. produire de l'ordre – et ce dans le but d'améliorer la « légitimation de l'objet routier en France ». Telle que défini ici, l'objet de PRD était de produire de l'ordre au sein du secteur routier afin d'assurer à l'administration d'être plus légitime dans la planification et la conduite des projets. Il était donc inscrit⁶³⁷, au cœur de cette nouvelle organisation, l'idée qu'elle représentait une solution au problème de la légitimité du développement routier et autoroutier en France, et par conséquent, l'existence de ce problème.

Le Grenelle : entre épreuve et opportunité pour PRD

Cette volonté orchestrée par et lors de la création de PRD de « mettre en ordre »⁶³⁸ une situation décrite comme désordonnée au sein de la DGR, et ainsi de refonder la légitimité du secteur routier, a trouvé un écho très important au moment du Grenelle. Il a permis aux acteurs de PRD d'initier des discussions au sein de l'ensemble

⁶³⁷ Dans le sens d'une traduction française du terme anglo-saxon « embedded » souvent utilisé dans l'analyse discursive des politiques publiques. Voir par exemple Hajer, 1995b, *op. cit.*

⁶³⁸ Pour reprendre l'expression utilisée par Maarten Hajer dans Hajer, 2006, *op. cit.*

de la DGR sur la légitimité de l'objet « route » dans le système de transport, et ce à l'initiative du bureau de la « politique d'infrastructures ». L'extrait suivant d'un entretien avec le responsable de ce bureau illustre cette idée :

« Pour moi en tout cas, le Grenelle c'était l'occasion de nous dire : ben voilà, vous avez la preuve que c'est pas moi, bureau PI, qui dit qu'il y a un vrai effort de re-légitimation et de reformation d'un discours sur la politique routière à avoir, c'est bien l'extérieur qui vous le dit, c'est pas que des fous des thèses de la décroissance ou des écologistes invétérés. Vous avez une société entière... donc on a écrit plein de papiers pour essayer de faire en sorte qu'en sorti du Grenelle, [...] on sorte avec des vrais objectifs, bien précis, les... LES 3 cas bien précis pour lesquels il est toujours intéressant en 2007 de faire des infrastructures routières. [...]

Le premier, participer à la restructuration métropolitaine de certains territoires [...]. Deuxième point c'était participer à la requalification de certains axes [...]. Et puis, on a mis, [...] c'est des tests entre nous, la desserte des grands pôles économiques vraiment primordiaux, cela étant, comme en général ce sont les mêmes que ceux des aires métropolitaines qui explosent... Mais bon, on l'a mis parce qu'on a vraiment aussi du mal à faire passer la structuration des aires métropolitaines.

Alors on est arrivé, ça y est, en interne à le faire passer. [...] Le sous directeur, alors typiquement il est convaincu. Bon. Et on voit régulièrement le DGR pour lui expliquer. [...] C'est pour ça que je voyais le Grenelle comme étant un peu une... [opportunité], une fois qu'on avait fait cette espèce de révolution interne, de la faire valider politique par le cabinet à l'issue du Grenelle. [...] Alors on est arrivé en interne, on n'est pas arrivé en externe. »⁶³⁹

Au regard de cet extrait, il est possible de comparer le Grenelle à une ressource discursive ayant permis à des acteurs de donner du corps aux missions de PRD. Il est ainsi à noter que le processus décrit ici – i.e. mettre en place une réflexion et formuler un « discours sur la politique routière » afin de fournir un « vrai effort de re-légitimation » de la route – semble avoir pu être déclenché en interne par des références au Grenelle. L'acteur interrogé ici a ainsi employé à plusieurs reprises au cours de l'entretien le terme d' « opportunité » pour le qualifier. Dans ce cadre, les modalités

⁶³⁹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

pratiques de ces réflexions ont consisté à la formulation de « trois cas bien précis pour lesquels il est toujours intéressant en 2007 de faire des infrastructures routières ». En d'autres termes, il s'agissait de formuler les trois problèmes auxquels la construction d'infrastructures routières devait répondre dans le contexte du Grenelle de l'Environnement. L'extrait ci-dessus laisse également entrevoir que l'énonciation de ces trois problèmes a du être le fruit de négociations plutôt âpres en interne, mais dans le cadre desquelles l'acteur interrogé ici avait le soutien du sous-directeur de PRD, ainsi que du DGR. En ce sens, et au regard de la volonté des acteurs de PRD de proposer ces trois cas au cabinet du Ministre de l'Ecologie pour validation, on peut considérer que le Grenelle a constitué une première épreuve pour PRD, qui s'est soldée par un semi-échec au regard de la conclusion de l'extrait.

Finalement, la production d'un récit – i.e. les trois cas bien précis pour le développement routier – apparaît comme une modalité au-travers de laquelle la sous-direction PRD a trouvé une place au sein de la DGR, et le Grenelle comme une opportunité à la construction de ce récit. Ces observations permettent de conclure sur deux points.

D'une part, au regard des missions ambitionnées par les responsables de PRD, il est ainsi possible de comprendre cette énonciation comme le fruit d'un travail réflexif et d'argumentation visant à réordonner la production de discours relative à la route au sein du secteur. En ce sens, le Grenelle peut être considéré comme un vecteur d'une « modernisation réflexive »⁶⁴⁰ pour l'administration des routes.

⁶⁴⁰ Voir Beck, U., Bonss, W. et Lau, C., The Theory of Reflexive Modernization: Problematic, Hypotheses and Research Programme, *Theory Culture Society*, vol. 20 (n° 2), 2003, pp. 1-33.

D'autre part, rapprocher cette activité réflexive, initiée par un groupe d'acteurs, de la question de la construction des problèmes d'une politique publique comme nous venons de le faire, permet en outre de donner un peu plus de corps à notre cadre conceptuel visant à saisir les politiques publiques par les lignes narratives produites par les acteurs. Comme le détaille M. Hajer dans *Ordering through discourse*, le discours, au même titre que les récits, constituent un appareillage conceptuel⁶⁴¹ permettant de saisir le travail de mise en ordre de situations complexes réalisé par les acteurs, et par conséquent, de mettre le doigt sur des modalités pratiques de la fabrique des politiques publiques⁶⁴². Dans notre cas, nous venons de voir que pour certains acteurs, faire accepter une situation comme « désordonnée » peut constituer un enjeu. A ce titre, produire des récits permettant de « réordonner » la situation – i.e. énoncer les trois cas bien précis pour lesquels il faut encore construire des routes – participe à faire exister le désordre dans le secteur routier – i.e. il faut re-légitimer la route – et à assoir la position d'un groupe d'acteur – i.e. PRD est là pour répondre à cet enjeu.

Après avoir vu dans le cadre de notre chapitre deux que ces trois objectifs de développement ont été mobilisés et traduits au sein de la grille d'analyse multicritère construite sur les scènes de l'opérationnalisation du Grenelle par les acteurs de PRD qui y étaient présents, nous pouvons dire ici que la ligne narrative de la planification multimodale contient en partie le message véhiculé par ce récit, à savoir le besoin de refonder la légitimité de la route par rapport aux autres modes de transport, et par extension, le fait que la sous-direction PRD est là pour cela. En ce sens, la ligne narrative de la planification multimodale est porteuse de problèmes et de solutions pour le secteur routier, sans pour autant se limiter à ses frontières.

⁶⁴¹ Maarten Hajer parle de « ordering devices », qu'il définit comme les outils conceptuels que les analystes utilisent pour capturer comme les acteurs d'une politique traitent de l'ambiguïté et donnent une signification particulière à des événements sociaux ou physiques spécifiques. Hajer, 2006, *op. cit.*, p.252. Il évoque également dans ce chapitre d'autres cadres conceptuels comme ceux relatifs aux croyances – « beliefs » - (voir par exemple Sabatier, An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein ; Sabatier et Schlager, 2000, *op. cit.*) ; ou aux « frames » que l'on peut rapprocher des référentiels (voir par exemple Schön, D. et Rein, M., Frame critical policy analysis and frame reflective policy practice., *Knowledge and policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 9 (n° 1), 1996, pp. 85-104).

⁶⁴² Pour reprendre l'expression employée par Philippe Zittoun dans Zittoun, 2011, *op. cit.*

b. L'administration des routes en action pour les problèmes de la planification multimodale

Enoncer trois problèmes, produits à l'issue d'un processus réflexif pour remettre de l'ordre dans le secteur routier, n'est cependant pas suffisant pour considérer qu'ils sont devenus, analytiquement parlant, les problèmes d'une nouvelle politique routière et autoroutière, et ce, pour deux raisons.

Les travaux relatifs à l'analyse discursive des politiques publiques insistent sur la nécessité de contextualiser la production d'énoncés et d'arguments. En tant qu'activité sociale, la discussion est un moment où se jouent et se rejouent les identités des acteurs en présence, ce qui nécessite de replacer les arguments au regard de leurs énonciataires et récepteurs⁶⁴³.

En ce qui concerne les « trois problèmes » du secteur routier qui viennent d'être d'évoqués, nous venons de voir que ce sur quoi les acteurs de la DGR ont trouvé un accord est l'énonciation par les dirigeants de PRD, auprès du cabinet et dans le contexte du Grenelle, de trois cas permettant, selon leur termes, de re-légitimer le développement routier en France. Rien ne nous dit donc que l'« accord » trouvé au sein de la DGR a duré plus que pour ce contexte particulier. D'autant plus que notre analyse, dans les deux chapitres précédents, révèle que ces problèmes n'ont pas été « institutionnalisés », non seulement une première fois lors du Grenelle en lui-même, mais également lors des processus de sa mise en œuvre. Nous avons en effet observé que des problèmes relatifs à l'ensemble des modes de transport avaient été retenus. Mentionnons à cet égard les objectifs structurant la grille d'analyse multicritère⁶⁴⁴ ou inscrits dans la loi Grenelle I⁶⁴⁵ au sujet du schéma des infrastructures : « Poursuivre la construction d'un système de transport ferroviaire (voyageurs et fret), fluvial et maritime (fret) à haut niveau de service dans une perspective européenne » ; « Renforcer la multipolarité des régions » ; « Mieux organiser les déplacements dans les aires métropolitaines ».

⁶⁴³ Ibid.

⁶⁴⁴ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.* ; Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

⁶⁴⁵ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

La seconde raison qui rend nécessaire d’approfondir leurs usages avant de considérer ces trois enjeux des problèmes pour une politique publique, tient à la consistance donnée au terme de « discours » dans les travaux de l’analyse discursive des politiques publiques. Nous pensons en particulier à son lien avec la notion de « pratiques ». Comme le soulignent par exemple les travaux de Franck Fischer ou de Maarten Hajer, analyser les discours ne veut pas dire s’intéresser seulement au langage, mais également – et surtout – aux contextes et aux pratiques institutionnelles⁶⁴⁶, pour lesquels ce type d’approche s’avère pertinent. Rappelons en outre que dans la définition que donne M. Hajer, les pratiques sur lesquelles se fondent l’activité discursive des acteurs constituent l’une des composantes des coalitions discursive⁶⁴⁷. Il s’agit là d’une dimension à prendre en compte au même titre que les lignes narratives et qui doit leur être reliée.

Dans notre cas, focaliser sur les pratiques de l’administration dans le cadre de la construction du schéma des infrastructures constitue un point de passage obligé, qui se justifie empiriquement au regard des caractéristiques de notre terrain d’études.

Dans un contexte assez similaire de collaboration entre les administrations relatives à des modes de transport différents, les travaux de Marianne Ollivier-Trigalo avaient par exemple souligné la position prédominante de la Direction des Routes en tant que maître d’ouvrage, et sa capacité d’inertie relative à la mise en œuvre d’un changement. C’est ainsi qu’elle évoquait toute une série d’études lancée par la DR passée sous silence au moment de la construction des schémas de services, des études porteuses de problèmes ne rentrant pas de le cadre de l’exercice de planification, mais ayant servi tout de même de référence dans le cadre de l’activité administrative⁶⁴⁸.

Quelques années plus tard, au sujet du processus de planification qui a eu pour effet de remplacer les schémas de service par la carte des infrastructures à l’horizon 2025 publiée à l’occasion du CIADT de 2003, l’un des protagonistes nous décrivait le fonctionnement de la DGR comme celui d’une « machine de guerre » :

⁶⁴⁶ Fischer, 2003, *op. cit.*, p.90.

⁶⁴⁷ Hajer, 1995b, *op. cit.*, p.65.

⁶⁴⁸ Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*, pp.95-97.

« On est avant le CIADT. La direction des routes elle a ses éléments de politique générale, déclinés sous forme d'un certain nombre d'opérations qu'elle a en magasin avec des études, presque sur tout, pas sur tout, mais presque. Des fiches.... La machine de guerre DGR. Un discours politique, des études, des fiches. »⁶⁴⁹

Selon l'acteur interrogé, l'organisation décrite ici l'une des raisons pour lesquelles le Ministère de l'Environnement n'avait que peu réussi à peser de manière importante dans le cadre de la construction de la carte des infrastructures routières à l'horizon 2025, annoncée par le CIADT de 2003. Là encore, l'analyse des pratiques de la concertation inter-administration et des arguments déployés dans ce cadre constitue également un enjeu important pour l'analyse.

L'idée est donc maintenant de s'intéresser à l'activité du secteur routier dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle et de la construction du schéma des infrastructures, et ce afin d'étudier dans quelle mesure quel(s) problème(s) font sens dans le cadre du secteur routier et à l'aune du Grenelle.

Il s'agit de montrer que, de manière assez étonnante, on peut considérer que l'appareil administratif du secteur routier a été « enrôlé » dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle pour répondre à des problèmes construits en dehors du secteur et le dépassant, à savoir ceux de la « planification multimodale ». Cette constatation est ici étayée par l'observation des mécanismes d'enrôlement⁶⁵⁰ rendus possibles par les usages de la ligne narrative de la planification multimodale.

Le pilotage du schéma et le rôle de PRD

Tout d'abord, nous avons vu que les membres de la Direction Générale des Routes, et en particulier les cadres dirigeants de la sous-direction PRD, ont été à l'initiative sur la question de la planification dans le cadre des chantiers du Grenelle.

⁶⁴⁹ Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

⁶⁵⁰ En référence à la notion d'enrôlement de Michel Callon. Dans Callon, 1986, *op. cit.*

Par suite, un « groupe projet pour l'élaboration du SNIT »⁶⁵¹ a été mis en place, piloté par le Secrétariat à la Planification Multimodale de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer. Cet organe de la DGITM a été créé lors de la réorganisation des administrations centrales du ministère de l'Ecologie, qui avait été initiée en décembre 2007 afin de « répondre aux priorités définies lors du Grenelle de l'Environnement »⁶⁵². Il a été officialisé le 10 juillet 2008 par la publication des décrets d'organisation des nouvelles directions générales⁶⁵³.

Comme déjà évoqué, ces transformations institutionnelles ont conduit à la disparition de la DGR sous sa forme autonome, par son incorporation au sein de la DGITM. Dans ce contexte, la sous-direction PRD de la DGR est devenue la sous direction du « Développement du réseau Routier National » (DRN) de la Direction des Infrastructures de Transport (DIT)⁶⁵⁴, sans véritablement connaître de transformations⁶⁵⁵. L'organisation de cette sous-direction est restée stable sur la période de la construction du schéma des infrastructures, malgré les bouleversements institutionnels.

En outre, en ce qui concerne l'implication des acteurs de DRN dans l'élaboration du schéma des infrastructures et son pilotage, nous avons également pu observer une certaine porosité entre cette sous-direction et le Secrétariat à la Planification Multimodale. Initialement dirigé par un seul ingénieur des Ponts⁶⁵⁶, un membre de DRN en est devenu le secrétaire adjoint quelque temps après sa création. Qui plus est, avec l'avancement de la construction du schéma et le départ du directeur de DRN, ce secrétariat disparut et son premier responsable devint le nouveau directeur de DRN.

⁶⁵¹ D'après un Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

⁶⁵² Conseil De La Modernisation Des Politiques Publiques, La création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et la modernisation de ses politiques.

⁶⁵³ Ministère De L' Ecologie De L' Energie Du Développement Durable Et De L' Aménagement Du Territoire, Réorganisation du ministère – Un grand ministère pour le grand défi de la planète. Dossier de presse.

⁶⁵⁴ Qui est l'une des deux directions de la DGITM (Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer) avec la Direction des Services des Transports (DST).

⁶⁵⁵ Bursaux, D., Rapport aux Ministres de préfiguration de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM, Paris: DGITM - Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 06 mars 2008.

⁶⁵⁶ Par ailleurs ancien Ingénieur des Travaux Public de l'Etat.

Une implication forte des acteurs de l'ex sous-direction PRD a donc été constatée dans le cadre de l'élaboration du schéma, du début à la fin du processus, voire même un chevauchement certain avec le secrétariat à la planification multimodale, normalement indépendant des différentes sous-directions relatives au développement des infrastructures routières ou bien ferrées. Compte-tenu du flou entre les frontières de la planification multimodale et celle de l'action de la sous-direction PRD, créé par l'activité de certains acteurs, il est possible de dire que, d'une part, la planification multimodale – en tant que récit – a constitué l'un des mots d'ordre pour le secteur routier, au moins au niveau de l'administration centrale.

Le travail avec le RST et les services déconcentrés

D'autre part, nous avons observé que la ligne narrative de la planification multimodale, en raison de la « revue des projets » qui lui a été associée, a également mobilisé les services déconcentrés de l'administration des routes.

Ainsi, la non-désorganisation de PRD lors des réorganisations de l'administration centrale, associée à la capacité à anticiper de la part de la « machine de guerre DGR », ont conduit très tôt, dans le cadre de l'opérationnalisation du Grenelle, au lancement de certaines études relatives à l'ensemble des projets autoroutiers et routiers nationaux, ainsi qu'à des discussions en interne du secteur sur la méthode d'évaluation à retenir pour la revue des projets.

Nous pouvons à cet égard mentionner les échanges qui ont eu lieu avec les Services de Maîtrise d'Ouvrage des DRE⁶⁵⁷ et certains acteurs de services techniques, comme les CETE⁶⁵⁸ ou le SETRA⁶⁵⁹, dans le cadre de la construction de la grille d'analyse multicritère. Les SMO ont également été mobilisés par l'administration centrale et les acteurs de PRD pour la mise à jour des données relatives à l'ensemble des projets routiers et autoroutiers, ces derniers échanges correspondant aux canaux classiques de fonctionnement de l'administration des routes.

⁶⁵⁷ Directions Régionales de l'Équipement.

⁶⁵⁸ Centres d'Études Techniques de l'Équipement.

⁶⁵⁹ Service d'Études sur les Transports, les Routes et les Autoroutes, devenu depuis Centre d'Expertise sur les Risques, l'Environnement la Mobilité et l'Aménagement.

Ce qui l'est un peu moins est que, dès mars 2008, l'ensemble des CETE ont reçu une lettre de commande bien particulière en direct de la DGITM et plus particulièrement de DRN (ex PRD), alors qu'habituellement les services régionaux constituent des relais. L'extrait suivant nous permet de revenir sur ces événements :

« Au début c'était « assez urgent » en fait comme démarche. On nous a dit : suite au Grenelle de l'environnement, l'État a décidé de faire une grande revue de projets, mais pas uniquement routiers, de tous les projets d'infrastructures de transport, notamment des projets routiers.

Donc pour les projets routiers on se tourne vers les CETE et on aimerait réactualiser les études de trafic ou les réaliser pour celles qui n'avaient pas été faites, des projets qu'on a dans les cartons. [...]

Donc ça a commencé en mars 2008 et à l'époque l'objectif de rendu c'était fin juin 2008 on devait avoir les études de trafic et d'évaluation socio-économique au moins en version 1 bouclées. Pour que pendant l'été la DGITM puisse les relire, faire des retours etc. nous demander des modifications à la rentrée 2008, et puis leur retourner une deuxième version. Et voilà, fin 2008 ça devait être complètement bouclé. Donc ça, c'était l'objectif initial. »⁶⁶⁰

La première partie de ce passage vient évoquer la façon dont a été décrite la commande passée par la DGITM. Alors que les processus décisionnels relatifs à la gestion post-Grenelle de la politique autoroutière était encore en discussion dans le cadre du groupe ad hoc ⁶⁶¹, le lancement d'une « grande revue de projets » a été présentée aux différents CETE comme une décision de « l'Etat » par suite au Grenelle de l'Environnement.

En ce qui concerne les études commandées, nous voyons dans la seconde partie qu'il a été demandé aux CETE de « réactualiser les études de trafic » existantes ou bien de réaliser « celles qui n'avaient pas été faites », et ce, pour l'ensemble des projets autoroutiers et routiers nationaux « dans les cartons » de l'administration des routes. Ce qui constituait un ensemble de nombreuses et de longues études.

La fin de l'extrait permet d'illustrer le timing annoncé dès le début : l'objectif initial était pour fin juin 2008, alors qu'en pratique les conclusions du groupe ad hoc n°6

⁶⁶⁰ Entretien avec un chargé d'études du RST, le 22 février 2010, *op. cit.*

⁶⁶¹ Comme cela est évoqué dans la partie précédente de ce chapitre.

n'ont même pas été validées pour cette date. On peut sentir à cet égard un pilotage assez strict organisé en direct par la DGITM et DRN – i.e. sans passer par les services déconcentrés – ainsi qu'une implication importante, toujours de DRN, dans le suivi de ces études.

Le délai initialement prévu n'a finalement pas été tenu, à l'image du calendrier de la construction du schéma dans son ensemble qui a souvent glissé. Cependant, le réseau du RST a été maintenu sous pression, notamment par l'ajout de projets dans la liste des évaluations à mener. Si l'on ajoute à cela que les travaux relatifs à la revue de projets étaient définis comme « prioritaire », il s'agissait d'une situation relativement difficile pour enrôler un nombre aussi important d'acteurs.

Pourtant, les travaux relatifs au schéma des infrastructures ont tenu en haleine quasiment à plein temps des ingénieurs du RST et ont impliqué les SMO des DRE – alors même qu'ils étaient dans une phase de réorganisation importante avec la création des DREAL⁶⁶² – sur une période relativement longue. De surcroît, il n'y a pas eu de réunion conclusive quant à ces études⁶⁶³, ce qui laisse entrevoir un fonctionnement à sens unique.

L'une des raisons évoquées par les acteurs du RST pour expliquer cette aussi forte implication de la part des services et ce malgré le contexte, est que la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) et le Grenelle étaient liés dans l'esprit des agents, et notamment de son service, et que les études commandées par la DGITM, même dans un délai plutôt réduit et avec une liste à géométrie variable, avaient plutôt été perçues comme un moyen d'essayer de « conforter le RST » dans une période d'incertitudes⁶⁶⁴.

La planification multimodale et ses problèmes, par associations à une « revue de projet », ou encore aux incertitudes liées au contexte de la RGPP, a donc également constitué un récit ayant participé à l'intéressement de l'ensemble des services techniques et opérationnels de l'administration des routes. Ses usages laissent entrevoir

⁶⁶² Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement.

⁶⁶³ L'acteur interrogé évoquait ainsi que ces études se sont terminées de manière un peu « évanescence ».

⁶⁶⁴ Sur ce point voir p. 219.

un fonctionnement très centralisé, qui n'a d'ailleurs rien de très surprenant au regard de l'identification très marquée de la ligne narrative de la planification multimodale aux acteurs de PRD.

c. La nouvelle identité du secteur routier

Si l'importante centralisation constatée dans les processus de la revue de projets routiers peut-être associée à l'identification de la ligne narrative de la planification multimodale aux acteurs de PRD au sein du secteur routier, il n'en est pas forcément de même en dehors du secteur. L'un de ses chefs de bureau suggérait ainsi dans un entretien qu'au niveau de l'ensemble des administrations centrales, il n'y avait pas vraiment quelqu'un pouvant prendre les « politiques multimodales de façon fortement légitime »⁶⁶⁵.

Pourtant, on vient de constater qu'en pratique des acteurs du secteur routier ont en partie investi la question de la multimodalité dans le cadre du Grenelle. Cette situation aurait vraisemblablement été perçue, il y a quelques années, comme la main mise de la direction des routes au sein de l'administration centrale⁶⁶⁶. Nous voudrions montrer ici que cela a une signification tout à fait différente au regard du contexte induit par le Grenelle quant l'image renvoyée du secteur routier.

Dans un contexte de fortes incertitudes, relatives à la place du mode routier dans l'ensemble des politiques de transports, à la fusion des Ministères de l'Ecologie de l'Equipement, à la réorganisation des administrations centrales avec la création de la DGITM, voire à la création de PRD au sein de la DGR, notre hypothèse dans le cadre de cette section est de dire que l'usage et la construction de la ligne narrative de la planification multimodale a été un enjeu important pour certains acteurs. Une identification à la multimodalité pouvait ainsi constituer des enjeux importants à la fois individuellement parlant pour certains acteurs et pour l'existence PRD. Les apports de la sociologie des organisations⁶⁶⁷ dans l'analyse des politiques publiques suggèrent à cet

⁶⁶⁵ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

⁶⁶⁶ Voir par exemple Ollivier-Trigalo, 2002, *op. cit.*

⁶⁶⁷ Voir par exemple : Crozier, M. et Friedberg, E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris: Editions du Seuil, coll. "Points. Série Essais", 1992 [1977] ; Bernoux, P., *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris: Editions du Seuil, coll. "Points. Série Essais", 1990 [1985].

égard l'intérêt de porter un regard sur ce type de dynamiques, notamment au sein de l'administration.

Mais plus que les enjeux individuels, ce qui nous intéresse ici est l'impact d'une identification du secteur routier à la ligne narrative de la planification multimodale.

Plus précisément, nous souhaitons montrer qu'en développant des arguments pour rendre acceptable l'idée d'un processus de planification multimodale, et ainsi, enrôler différents groupes d'acteurs dans ce cadre – relatifs aux autres modes de transport, représentant des O.N.G. environnementales, etc. – les dirigeants de PRD ont mobilisé des pratiques et des modes de faire particuliers, qui ont fait selon nous apparaître une nouvelle figure pour l'administration des routes, celle des « ingénieurs constructeurs de politiques publiques ». Fondé sur le principe de la réflexivité et de la nécessité d'argumenter pour légitimer l'objet routier, ce positionnement tranche avec la représentation traditionnelle de l'Ingénieur des Ponts et Chaussées économiste⁶⁶⁸, par ailleurs souvent associée à la Direction des Routes.

A cet égard, l'idée soutenue ici est que l'identification de PRD et ses acteurs à la ligne narrative de la planification multimodale – i.e. à ses récits, ses problèmes, ses instruments, ses pratiques... – a participé, de part leur rôle au sein du secteur routier, à la construction d'une identité particulière pour l'objet « route ».

La sociologie de PRD

Sociologiquement parlant, la sous-direction PRD repose en partie sur des acteurs au profil assez atypique pour la Direction des Routes, de par leur corps d'appartenance et leur profil scientifique.

Une collecte systématique des « Bottins administratifs » entre 1993 et 2006 laisse apparaître que les trois sous-directions de la DR impactées par la réorganisation de 2007 et la création de PRD – celles des investissements routiers, des autoroutes et de planification – étaient traditionnellement dirigées par des X-Ponts, soit des polytechniciens ayant intégré le corps des Ponts et Chaussées. Par opposition, s'est retrouvé à la tête de PRD un Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat (ITPE) devenu

⁶⁶⁸ Gervais, 2007, *op. cit.*

Ingénieur des Ponts et Chaussées (IPC) par le biais du concours interne. A cet égard, il est bon ici de mentionner ici les travaux de Julie Gervais et de Jean-Claude Thoenig au sujet corps des Ponts⁶⁶⁹, afin de souligner l'existence d'une hiérarchie entre les différents corps du Ministère de l'Équipement, les IPC se trouvant en situation d'encadrement des ITPE. L'administration des routes, et plus précisément la DR, ayant été pendant longtemps été investie de manière importante par les X-Ponts⁶⁷⁰, elle constituait une organisation où la hiérarchie des corps avait particulièrement du sens.

Sans pour autant succomber à la tentation corporatiste et dire que cette situation est à l'origine d'un changement dans la politique autoroutière, force est de constater que cet état de faits alimente l'idée de conflits potentiels liés à l'implantation de PRD au sein de la DGR, d'autant plus que sa création reposait également sur le constat d'un manque de réflexivité, qui pouvait être considéré comme un échec pour l'organisation en place jusque là.

Outre la présence d'ITPE de formation aux postes d'encadrement et l'absence d'X-Ponts, une autre particularité de la sous-direction PRD tient au profil de ses dirigeants, non plus en termes de corps d'appartenance, mais de formation scientifique. A la fois le sous-directeur de PRD et l'un des chefs de bureau, tous deux impliqués très fortement dans les processus de mise en œuvre du Grenelle, possèdent une expérience de recherche en science politique avec la conduite d'une thèse.

Il est également intéressant de noter que le DGR de l'époque avait lui-même un profil comparable, soit un ITPE ayant complété sa formation par un passage par Science Po Paris, pour devenir finalement Ingénieur Général des Ponts⁶⁷¹ et Directeur Général des Routes. Dans la pratique, différents entretiens nous ont indiqué que ces trois acteurs fonctionnaient en relations très étroites.

⁶⁶⁹ Thoenig, 1987, *op. cit.* ; Gervais, 2007, *op. cit.*

⁶⁷⁰ Montel, 2000, *op. cit.*

⁶⁷¹ Le grade le plus élevé au sein du corps des IPC.

Ce profil « Science Po »⁶⁷² a fait également parti des critères de recrutement de certains jeunes ITPE au sein de cette sous-direction, plusieurs d'entre eux présentant une double-qualification diplôme de l'ENTPE / master en science politique, ce qui correspond à un parcours de formation possible pour les ITPE en formation.

« Tenir des discours » sur les projets d'infrastructure

Ce profil bien particulier de certains membres de PRD est selon nous à relier au positionnement qu'ils ont adopté dans le cadre de l'opérationnalisation du Grenelle vis-à-vis des instruments d'évaluation.

Nous avons noté dans le cadre du deuxième chapitre une expression employée pouvant retenir l'attention : un acteur affirmait que la grille d'évaluation multicritère était un outil permettant de « raconter l'histoire d'un projet vue à travers les nouvelles lunettes du Grenelle ». Son usage témoigne d'un aspect important en ce qui concerne le rôle que les acteurs confèrent à cet outil, dans le cadre du processus décisionnel relatif à la construction de la politique autoroutière de l'après Grenelle.

A cet égard, nous pouvons présenter deux extraits pour développer l'idée que la grille de critères est un objet qui permet, selon les acteurs, de « tenir des discours » dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle dans la politique autoroutière :

*« Ca nous permet de tenir des discours intelligents sur les projets qui nous tiennent à cœur, parce que le système est un système de transports intermodal, multimodal. Donc on arrive à tenir un discours. »*⁶⁷³

*« Par contre en interne, tout le monde nous disait : c'est un truc de technocrates, parce qu'effectivement, si vous avez vu, il doit y avoir 80 critères. Mais en même temps, c'est très très clair, ça permet de tenir des DISCOURS. Et je pense que certains sont en train de changer d'avis. »*⁶⁷⁴

Le premier extrait fait référence au contexte du groupe ad hoc n°6 où étaient réunis des acteurs impliqués dans les politiques relatives aux différents modes de

⁶⁷² Pour reprendre une expression utilisée par un acteur au cours d'un entretien.

⁶⁷³ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

⁶⁷⁴ Ibid.

transport. Pour l'acteur, le fait d'avoir construit cette grille dans ce cadre permettait de « tenir des discours intelligents » dans le contexte d'un « système de transports intermodal, multimodal », ce qui constituait auparavant selon lui un point aveugle pour la DGR qui empêchait ses acteurs de défendre certains des projets qui leur « tenaient à cœur ».

L'expression « tenir des discours » est également utilisée dans le second extrait et constitue même un point sur lequel le protagoniste interrogé insiste. Il évoque à ce titre un certain nombre d'acteurs en train de « changer d'avis » par rapport à cette grille et à la façon dont ils pouvaient la qualifier, en raison notamment du nombre important de critères qu'elle comptait. La comparaison était ainsi régulièrement dressée par rapport aux outils plus classiques de l'évaluation des projets, comme l'analyse « coûts – avantages » inhérente à la socio-économie des transports, dont les résultats nous ont souvent été présentés comme plus simples et plus immédiats. Par opposition, la grille d'évaluation multicritère, dont la genèse est retracée dans le second chapitre, présentait l'intérêt de désagréger, selon certains autres acteurs, des éléments que l'on agrège justement dans le cadre d'une analyse socio-économique classique. Pour justifier l'intérêt d'une telle approche, le fait de ne pas réduire l'information – ce qui peut être le cas avec une méthode agrégée où des effets positifs et négatifs peuvent se contrebalancer – est souvent présenté comme correspondant au besoin de réflexivité inhérent à une logique de développement durable⁶⁷⁵.

La grille d'évaluation multicritères, construite et portée par une coalition d'acteurs dans le cadre de l'opérationnalisation du Grenelle, constitue une brique importante de la ligne narrative de la planification multimodale. Le fait que cet outil soit considéré, et même revendiqué par les acteurs, comme un dispositif permettant de « produire des discours », de « raconter des histoires sur des projets » ou encore de les « voir au travers les nouvelles lunettes du Grenelle », alimente selon nous l'idée que le choix d'un projet est le résultat d'un processus d'argumentation.

L'administration doit dans ce cadre à la fois participer à la construction d'un dispositif permettant la discussion et apporter des arguments techniques sur les projets,

⁶⁷⁵ Cet argumentaire est par exemple développé dans un Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

ce qui se distingue des usages des outils socio-économiques⁶⁷⁶, dont le résultat est plus directement porteur d'un jugement sur l'opportunité du projet. Adopter ce type d'approche revient également selon nous à alimenter l'idée d'un déficit de légitimité pour les grands projets routiers à l'aune du Grenelle.

Conclusion

En conclusion de cette première sous-partie, nous souhaitons revenir sur l'image renvoyée par le secteur routier, à partir de ces derniers éléments relatifs à la sociologie de PRD et à l'approche de ces acteurs quant à la question de la multimodalité.

Etait évoqué en introduction une sorte de paradoxe au sujet du message renvoyé par la communication de DRN au sujet du secteur routier⁶⁷⁷, entre mise en scène de son importance et justification de son existence au sein des transports dans le contexte induit par le Grenelle. Est-il nécessaire que l'existence d'un secteur aussi important que celui de la route au sein d'une administration comme celle de l'Équipement – aujourd'hui de l'Écologie – soit justifiée au regard des autres modes de transports ?

La réponse à cette question se trouve dans l'émergence de PRD au sein de la DGR, de l'activité de DRN (ex PRD) au niveau de l'administration centrale et de la mobilisation des services déconcentrés, ainsi que dans les projets et l'approche particulière adoptée par ces acteurs.

Le véritable problème que secteur routier – dans le sens d'un problème empiriquement fondé et que l'on peut considérer analytiquement parlant – est celui de la refondation de la légitimité de l'objet « route » dans le contexte du Grenelle, problème inscrit dans la genèse de PRD, associé à la revue des projets et qui nécessite d'argumenter au cas par cas, et donc, de produire du discours.

Compte-tenu de ces observations et du fonctionnement de l'administration des routes décrit jusque là, il est finalement selon nous pertinent de parler « politique

⁶⁷⁶ Maurice et Crozet (dir.), 2007, *op. cit.*

⁶⁷⁷ Voir Illustration 5 : Premier article du dossier : La route durable, c'est possible !, p.31 du présent chapitre.

routière et autoroutière » en matière de planification des infrastructures. Cette dernière s'organise autour de deux composantes : le problème de la re-légitimation de la route ; et la planification multimodale comme solution.

1.2. Les frontières de la planification multimodale et du secteur routier

Nous venons de voir, au-travers un suivi de la trajectoire et de l'activité de la sous-direction PRD au sein de l'administration des routes, que la ligne narrative de la planification multimodale permettait notamment de faire exister un problème relatif à la re-légitimation de la route au sein du système des transports et par rapport aux enjeux environnementaux soulevés par le Grenelle. Nous avons pu également déduire que les frontières du secteur routier sont des frontières qui font toujours sens pour une analyse de la mise en œuvre du Grenelle.

Il est donc maintenant légitime d'approfondir la question de la recomposition de la politique routière et autoroutière et de l'action publique environnementale du Grenelle.

Plusieurs observations à ce sujet peuvent aller dans le sens d'une conceptualisation de l'environnement comme un secteur « en dehors » de celui des transports. Il peut être évoqué que la publication du schéma national des infrastructures a été suivie de celles de plusieurs rapports d'évaluation environnementale concernant ce projet de document de planification. Nous pouvons citer l'évaluation environnementale stratégique du schéma national des infrastructures de transport⁶⁷⁸, produite par le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), ainsi que le rapport de l'autorité environnementale⁶⁷⁹, organe du Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable issu de la fusion du CGPC et de l'Inspection de l'Environnement⁶⁸⁰.

⁶⁷⁸ Commissariat Général Au Développement Durable - Service De L'économie De L'évaluation Et De L'intégration Du Développement Durable, Schéma National des Infrastructures de Transport - (Avant-projet). Rapport environnemental, Paris: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 15 juillet 2010.

⁶⁷⁹ Autorité Environnementale, Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), Paris: Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, 22 septembre 2010.

⁶⁸⁰ Fusion concomitante à la fusion des corps des Ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Ingénieurs Génie Rural des Eaux et des Forêts, décrits par Julie Gervais dans sa thèse comme des corps concurrents de l'administration. Voir également le livre de Marie-Christine Kessler sur les grands corps d'Etat : Kessler, 1994, *op. cit.*

Ces deux rapports, produits par l'administration du Ministère de l'Ecologie, constituent des évaluations du projet de schéma des infrastructures postérieures à sa publication. Il pourrait à ce titre être intéressant d'étudier les usages de ces productions dans le cadre de la concertation mise en place visant à l'adoption du schéma des infrastructures, à l'image de nombreux travaux internationaux ayant déjà questionné l'impact de ce type d'études sur les politiques évaluées⁶⁸¹.

Nos observations, formulées dans le cadre de notre second chapitre relativement à la construction et l'usage de la ligne narrative de la planification multimodale, sont cependant de nature à nous faire aller plus loin dans le sens d'une imbrication de l'action publique environnementale et de la politique routière et autoroutière. Nous avons développé que la construction de la grille d'évaluation multicritère – instrument de la planification multimodale – avait fait l'objet d'un travail conjoint entre des acteurs des différents modes de transport, des représentants du CGDD et des différents collègues du Grenelle, notamment d'O.N.G. environnementales. L'usage d'une approche par le territoire, et non selon les modes de transport, constituait à cet égard l'une des clés ayant permis la discussion, et dont des membres de PRD étaient à l'origine de par leurs réflexions sur la refondation de la légitimité du développement routier au sein de l'ensemble des transports.

Il est donc légitime de poser l'hypothèse consistant à dire que la ligne narrative de la planification multimodale a constitué une traduction du Grenelle et de ses problèmes au sein des structures de sens de la politique routière et autoroutière. Si l'on veut se référer aux termes employés par Pierre Lascoumes, il s'agit de tester l'idée que le Grenelle a fait l'objet d'opérations de transcodages⁶⁸² dans cette politique et dans le cadre des processus de planification mis en œuvre.

⁶⁸¹ On pourra notamment citer plusieurs articles de la revue internationale et interdisciplinaire *Environmental Impact Assessment Review* au sujet des transports : Isaksson, K., Richardson, T. et Olsson, K., From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 29, 2009, pp. 295-304 ; O'faircheallaigh, C., Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 30, 2010, pp. 19-27 ; Runhaar, H., Putting SEA in context: A discourse perspective on how SEA contributes to decision-making, *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 29, 2009, pp. 200-209.

⁶⁸² Lascoumes, "Traduction" ; Lascoumes, 1994, *op. cit.*

La notion de « transcodage » est utilisée dans *L'écopouvoir* afin d'aborder les processus particuliers de la construction des politiques d'environnement. Pierre Lascoumes en distingue trois types dans son ouvrage : les « pratiques des médias, de l'action administrative, et enfin de l'action associative »⁶⁸³. Son étude de la gestion des risques industriels, et donc de l'activité de transcodage administratif produite au sein des Direction Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE), lui permet d'étayer une double constatation qui fait écho à des observations effectuées dans nos deux premiers chapitres : l'importance des enjeux politiques liés à la protection de l'environnement ; et le constat assez paradoxal d'une technicisation du traitement des enjeux environnementaux, paradoxe justifié par l'auteur du fait que, « depuis les années soixante, les actions collectives menées au nom de la défense de l'environnement se voulaient profondément critiques des savoirs scientifiques et techniques »⁶⁸⁴. Dans notre cas, le Grenelle apparaît, d'un côté, comme un objet politique, de par l'impulsion politique qui lui est sous-jacente et sa construction médiatique⁶⁸⁵ ; et de l'autre, comme un vecteur de « technicisation », voire de « technocratisation », comme cela a parfois pu être évoqué au sujet de la grille d'évaluation multicritère⁶⁸⁶ produite dans le cadre des scènes de l'opérationnalisation du Grenelle.

Le rôle de la technique dans la gestion des enjeux environnementaux constitue un élément qui a été particulièrement développé dans la littérature internationale au sujet des politiques environnementales. Dans le chapitre introductif de *Managing Leviathan*⁶⁸⁷, Douglas Torgerson et Robert Paehlke partent ainsi d'un questionnement quant à la tendance « antidémocratique »⁶⁸⁸ de la gestion des problèmes environnementaux par l'administration induite par leur complexité. Ce constat est

⁶⁸³ Lascoumes, 1994, *op. cit.*, p.25.

⁶⁸⁴ Ibid., p.8.

⁶⁸⁵ Voir le chapitre 1 et le chapitre 2 relativement au vote de la loi Grenelle.

⁶⁸⁶ Voir chapitre 2.

⁶⁸⁷ Paehlke, R. et Torgerson, D. (dir.), *Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative state. Second edition*, Peterborough (Ont.) ; Orchard Park (New York): Broadview Press, 2005, 1 vol. (xv, 351 p.) p.

⁶⁸⁸ "Ademocratic". Torgerson, D., *The ambivalence of discourse: beyond the administrative mind?*, dans R. Paehlke et D. Torgerson (dir.), *Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative state. Second edition*, Peterborough (Ont.); Orchard Park (New York): Broadview Press, 2005, pp. 97-122, p.3.

également développé par John Dryzek dans son ouvrage *Politics of the Earth*, dans lequel il consacre une partie de son étude à ce qu'il nomme « le rationalisme administratif »⁶⁸⁹. Il évoque par exemple les cas de l'analyse coût-avantages et de l'analyse des risques⁶⁹⁰ qu'il aborde comme un certain type de discours⁶⁹¹.

Au regard de ce questionnement présent dans la littérature et des caractéristiques empiriques de notre cas d'études, il est intéressant et important d'investir, dans notre cas de la mise en œuvre du Grenelle dans la politique autoroutière, la question des frontières entre le technique – ou plus précisément ce qui est du domaine des acteurs de l'administration – et le politique. Il s'agit d'un questionnement sur lequel M. Hajer s'arrête dans les deux d'études de cas relatives aux pluies acides, développées dans *The politics of environmental discourse*⁶⁹².

Si, dans le cas des pluies acides, l'émergence de ce problème a participé au changement des frontières entre science et politique dans le cadre plus large des politiques environnementales, que pouvons-nous dire au sujet de la traduction du Grenelle dans la politique routière et autoroutière ?

L'hypothèse sur laquelle repose cette seconde sous-partie consiste à dire que le développement et l'usage de la ligne narrative de la planification multimodale a été de pair avec l'émergence de frontières entre technique et politique qui lui sont propre, et qui ont participé à redéfinir celle de la politique routière et autoroutière. Il s'agit de voir dans les deux premiers temps que la pratique de la planification multimodale a été associée à un élan de rationalisation et à l'introduction de complexité. Le troisième temps aborde comment les enjeux politiques liés à la mise en œuvre du Grenelle, à la politique routière et autoroutière, et à l'ensemble des transports, ont été mis en musique par la ligne narrative de la planification multimodale.

⁶⁸⁹ Dryzek, 2005, *op. cit.*, pp.75-98.

⁶⁹⁰ Ibid., p.85.

⁶⁹¹ Un grand nombre des travaux mentionnés ici se réclament d'une approche dite « interprétative », ou de l'analyse discursive. A cet égard, citons également Fischer, F., Hazardous waste policy, community movements and the politics of NIMBY: participatory risk assessment in the USA and Canada, dans F. Fischer et M. Black (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995.

⁶⁹² Voir Hajer, 1995b, *op. cit.*, pp.214-234 : "5.5 Dutch science and politics : changing boundaries".

a. Une pérennisation des instruments de la planification multimodale

Avant la création de la DGITM et encore au moment des premiers groupes de travail du Grenelle, plusieurs acteurs en fonction au sein de PRD d'entre eux nous faisaient part de dissensions en interne de la DGR quant à la nécessité de la mise en place de l' « évaluation environnementale stratégique » du futur schéma des infrastructures. Il s'agit là pourtant d'une obligation légale liée à la directive européenne 2001/42/CE dite « directive plans et programmes », qui prévoit « l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement »⁶⁹³, dont ceux « élaborés par une autorité nationale » et « dans divers secteurs dont celui des transports ».

Il est à noter qu'avant le Grenelle, l'évaluation environnementale stratégique n'avait jamais encore été appliquée en France au sujet des plans et programmes nationaux d'infrastructures de transport. Malgré son inscription en 2001, la publication des cartes des infrastructures du CIADT de 2003⁶⁹⁴, considéré encore avant l'adoption du schéma des infrastructures comme le document de planification en vigueur, n'a par exemple pas fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique. Son statut législatif particulier est souvent évoqué par les acteurs pour expliquer cette situation : le CIADT de 2003 n'était en effet pas considéré ni comme un plan, ni comme un programme, mais plus comme une déclaration d'intention du gouvernement sous la forme d'un dossier de presse⁶⁹⁵.

Le travail réalisé par les acteurs du CGDD, publié en juillet 2010⁶⁹⁶, consistait de ce fait en un exercice nouveau d'évaluation par des acteurs de services de l'ex Ministère de l'Environnement – dont l'ex D4E⁶⁹⁷ – d'un plan produit par des services de l'ex Ministère de l'Équipement, dont l'ex Direction des Routes.

⁶⁹³ Autorité Environnementale, septembre 2010, *op. cit.*

⁶⁹⁴ Pour ce qui concerne les routes nationales et autoroutes, voir : Comité Interministériel D'aménagement Et De Développement Du Territoire, 18 décembre 2003, *op. cit.*

⁶⁹⁵ Voir par exemple Premier Ministre, *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. Dossier de presse*, Matignon, 18 décembre 2003.

⁶⁹⁶ Commissariat Général Au Développement Durable - Service De L'économie De L'évaluation Et De L'intégration Du Développement Durable, 2010, *op. cit.*

⁶⁹⁷ Direction des Etudes d'Evaluation, de l'Environnement, et de l'Economie.

Il serait à ce titre possible d'approfondir la production et l'usage de cette évaluation en termes de confrontation entre deux secteurs de l'administration, comme le suggérerait une approche de type corporatiste. Il s'agirait pour cela de considérer la route et l'environnement comme deux secteurs d'action publique distincts.

Cependant, en mettant plutôt l'accent sur la coopération inédite qui a existé entre des membres de l'ex DR et de l'ex D4E, voire en observant une sorte d'atténuation des frontières entre action publique environnementale et politique routière et autoroutière, il est selon nous possible développer plus globalement le constat d'une certaine technicisation des processus de choix des projets, relatifs à la planification multimodale.

Tout d'abord, différents entretiens menés au sujet de la construction de la grille d'analyse multicritère laissent apparaître, outre le travail commun décrit dans le second chapitre entre des membres de DRN et du CGDD, une volonté commune de pérenniser les dispositifs mis en place en vue des futurs schémas des infrastructures. Les deux extraits suivants illustrent les débats qui ont eu lieu dans ce cadre :

« Moi je ne sais pas le prendre en compte les risques de périurbanisation, comment est-ce que je le mesure etc. On ne va pas résoudre dans le SNIT des controverses sur lesquelles on a des points d'aveuglement qu'on a depuis 30 ans. Donc on nous avait proposé tout une palanquée d'indicateurs et finalement on en avait retenu un [...] c'était le nombre d'échangeurs ou de gares en zones rurales, je caricature un peu, mais en zones peu denses quoi. [...] Et là, par exemple, moi j'aimerais bien qu'à un moment, [...] quelqu'un dise : ben voilà, moi je prends ce critère là, mais je le fais sainement, pour le SNIT de dans cinq ans et j'embête pas ceux qui travaillent aujourd'hui sur ce SNIT là, et je dis : les notions de transport et de périurbanisation je veux les approcher, comment est-ce que dans cinq ans dans le nouveau SNIT, puisqu'il y a une grille... à réactualiser, comment est-ce que j'arrive avec un critère qui tient la route ? »⁶⁹⁸

« On aura vraisemblablement quelques indicateurs qui auront plus une nature un peu expérimentale. Et puis ça veut dire qu'en fait on se place dans une logique qui est assez dynamique dans le sens où le SNIT à vocation à être réactualisé de temps en temps, à peu près tous les cinq ans, c'est le

⁶⁹⁸ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

projet de loi, même si ce n'est pas dit explicitement comme ça. Et, ça veut dire que c'est très important pour nous justement d'avoir cette phase de retour et déjà d'auto diagnostique de notre côté, et puis de diagnostic partagé plus largement, pour les points faibles, les points forts [...] Un des intérêts de raisonner comme ça, ça serait d'en déduire effectivement un certain nombre d'études, de recherches, de compléments au niveau de l'information pour obtenir des données intéressantes à et mettre ça en musique dans les années qui viennent pour être un peu plus solides sur une évaluation lors d'une révision du SNIT. »⁶⁹⁹

Ces deux extraits sont respectivement tirés d'un entretien avec un chef de bureau de DRN et d'un chargé de mission du SEEIDD du CGDD, en charge notamment des réflexions sur l'analyse environnementale stratégique. Ces deux acteurs étaient participante dans la construction de la grille de d'analyse multicritère lors des travaux du comité de suivi du Grenelle.

Dans le premier, l'acteur décrit les débats lors de l'élaboration de la grille et de son utilisation, en prenant l'exemple particulier de la prise en compte des risques de périurbanisation dans l'évaluation des projets d'infrastructures. Il est tout d'abord à noter que la prise en compte de cet élément constitue quelque chose de nouveau dans le cadre d'une analyse systématique de l'ensemble des projets d'infrastructures de transport. Il s'agit de plus d'un critère spécifiquement retenu pour caractériser les impacts négatifs de certains projets routiers en termes d'émissions de gaz à effet de serre⁷⁰⁰. Au regard des débats qui ont eu lieu entre le CGDD et DRN, la position adoptée par l'acteur de DRN a été de proposer la pérennisation de certains indicateurs, en termes de suivi, d'adaptation et de données à recueillir, plutôt que d'approfondir sur le coup les débats sur cet élément considéré dans le premier extrait comme un point d'aveuglement.

⁶⁹⁹ Entretien avec un chargé de mission au SEEIDD du CGDD, le 19 juin 2009, *op. cit.*

⁷⁰⁰ La périurbanisation est en effet considérée comme étant à l'origine d'un allongement des distances parcourues pour les trajets domiciles / travail, et donc comme un facteur d'augmentation des émissions de CO₂, imputables au changement climatique.

Les éléments concernant le cas particulier de la périurbanisation cités ci-dessus sont corroborés de manière plus générale dans le second extrait tiré d'un entretien avec un membre du SEEIDD. Pour évoquer les critères retenus dans le cadre de l'exercice du schéma des infrastructures, et ayant fait l'objet de débats quant à leur pertinence pour saisir effectivement des phénomènes complexes tels que la périurbanisation, l'acteur euphémise en parlant d'indicateurs ayant « plus une nature expérimentale ». Il évoque également son travail futur de retour sur expérience. Le reste de l'entretien évoque la possibilité de déduire un certain nombre d'études et de recherches complémentaires sur des sujets complexes. On retrouve également dans ce second extrait un point commun par rapport au précédent quant à l'interprétation de la loi Grenelle en termes d'actualisation dans le temps du schéma des infrastructures.

Le suivi dans le temps et l'actualisation des indicateurs retenus au moment de l'opérationnalisation du Grenelle, ainsi que la pérennisation de la grille d'analyse multicritère, apparaissent donc, d'une part, comme un point d'accord entre le CGDD et DRN pour dépasser les controverses relatives à l'évaluation de certains impacts dans le cadre de la construction du premier schéma des infrastructures post-Grenelle. L'extrait suivant fournit des éléments supplémentaires quand à cette coopération entre les acteurs de l'environnement et ceux des routes, coopération qui va au-delà d'une gestion des oppositions de court terme relatives à la construction du schéma :

« Ce que vous ne voyez pas, parce que là quand même moi ça fait trois ans que je dis à peu près la même chose... Donc je pense que ça se fera [le suivi dans le temps des indicateurs], sauf que, la grille d'évaluation par exemple, elle à quelque chose d'assez étonnant et qui me laisse aussi frustré, c'est que je pense que les O.N.G. et le CGDD la connaissent mieux que nos propres services de maîtrise d'ouvrage par exemple. Pourtant Dieu sait si je leur ai bourré la tête avec. Mais ça prend du temps, c'est des choses qui percolent lentement, parce que c'est sans doute aussi un peu... Pas tellement des nouvelles façons de faire, parce qu'on n'a pas réinventé la poudre, mais c'est une nouvelle façon de structurer des éléments qu'on avait déjà, qui étaient déjà à notre disposition, dans un cadre un peu prédéfini. Ce n'est rien de plus. »⁷⁰¹

⁷⁰¹ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

Ici, toujours le même acteur de DRN évoque ses regrets quant à la lente percolation de l'usage de la grille d'analyse au sein de l'ensemble du secteur routier et autoroutier, en prenant par exemple le cas des services de maîtrise d'ouvrage.

En considérant cette grille d'évaluation multicritère comme une forme d'institutionnalisation de la planification multimodale, c'est-à-dire en tant qu'instrument permettant de produire des discours sur les projets avec une approche multimodale, nous pouvons dire, d'une part, que les coalitions d'acteurs fédérées par ce récit ne suivent pas les frontières des secteurs dits « classiques » de l'administration. Il s'agit selon nous de l'un des intérêts de l'approche par les lignes narratives.

D'autre part, il est possible d'ajouter, au regard des précédents développements concernant les indicateurs, que cette ligne narrative de la planification multimodale peut être considérée comme le mode d'expression d'une démarche de rationalisation administrative, dans le cadre du choix des projets.

b. Une mise en récit de la complexité des enjeux environnementaux

John Dryzek dans *Politics of the Earth* développe l'idée que les enjeux environnementaux vont de pair avec une recrudescence du « rationalisme administratif » en raison de leur complexité. Il propose à cet égard de le saisir comme un discours. C'est la démarche que nous suivons en abordant la planification multimodale comme une ligne narrative.

Notre travail a également comme hypothèse la complexité « naturelle » des enjeux environnementaux, de par les conciliations qu'ils impliquent entre la question de la protection de la nature et d'autres politiques publiques, comme le propose encore John Dryzek. Nous avons ainsi pris le parti, comme le propose un grand nombre d'auteurs, de considérer l'environnement et ses problèmes comme des construits sociaux⁷⁰². La complexité des problèmes environnementaux est donc également à comprendre à la lumière de la façon dont les acteurs les donnent à voir.

Mais là où l'on se distingue dans notre travail de la proposition de John Dryzek, c'est quand il définit le rationalisme administratif comme un « problem-solving

⁷⁰² Hajer et Versteeg, 2005, *op. cit.* ; Lascoumes, 1994, *op. cit.*

discourse »⁷⁰³, c'est-à-dire comme un « discours de résolution des problèmes ». Nous avons vu en effet que la planification multimodale participe également à faire exister ses propres problèmes. Celui de la re-légitimation de l'objet « route », développé dans notre première sous-partie en constitue un bon exemple.

Dans notre cas, la complexité des questions de l'environnement est mise en musique par la ligne narrative de la planification multimodale et la grille d'évaluation multicritère. Une expression particulière des acteurs au sujet de l'usage de cet instrument, que nous avons déjà commenté par ailleurs, peut servir ici de point de départ : pourquoi les acteurs insistent-ils sur le fait que la grille permet de « tenir des discours » ? Qu'est-ce que cela change de dire qu'un instrument sert à « tenir des discours » ?

Nous avons précédemment rapproché l'usage de cette expression du profil des acteurs de PRD qui l'utilisaient. Est développée ici une hypothèse quant aux effets de l'usage de cette expression particulière : elle dessine selon nous une frontière entre le politique et le technique. Nous considérons ici le « technique » comme ce qui relève domaine des acteurs de l'administration, souvent des membres des corps techniques⁷⁰⁴ dans notre cas.

Les études de différents instruments, comme les indicateurs⁷⁰⁵, ont révélé que les dispositifs techniques donnant à voir une réalité moins complexe peuvent apparaître aux yeux de certains acteurs comme des « boîtes noires »⁷⁰⁶, et ainsi, en légitimer certains autres comme les experts par exemple.

En disant que la grille d'analyse multicritère permet de « tenir des discours » sur les projets, il faut selon nous comprendre « apporter des arguments » au débat et « éclairer la décision » quant à leur réalisation, et ce, sans « boîtes noires ». C'est

⁷⁰³ Dryzek, 2005, *op. cit.*, p.75.

⁷⁰⁴ Comme le sont par exemple les ITPE ou les IPC.

⁷⁰⁵ Zittoun, P. (dir.), Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?, La Défense: PUCA, coll. "Recherche", 2009, 248 p.

⁷⁰⁶ Selon l'expression de Bruno Latour qui a fait de l'« ouverture des boîtes noires » à la fois un courant de recherche pour la sociologie des sciences, mais aussi pour la science politique. Latour, 2005, *op. cit.*

exactement l'idée que l'on retrouve dans des descriptions faites de la grille d'analyse multicritère⁷⁰⁷ :

« L'approche développée ici est originale et vient rénover les méthodes classiques d'évaluation de projets d'infrastructures. Il ne s'agit pas, en effet, d'une approche monétisée classique conduisant à l'agrégation de différents paramètres par ailleurs souvent très hétérogènes afin d'aboutir à une évaluation monétaire — positive ou négative — d'un solde coût/avantage sur le seul fondement duquel une décision est prise. L'originalité de la démarche réside précisément dans le fait que l'on s'est écarté de l'analyse économétrique classique pour fonder principalement les choix en terme d'inscription sur une appréciation comparative de l'utilité des projets vis à vis de leurs contributions aux orientations du Grenelle notamment en matière de fonctionnalités attendues des réseaux de transport et des «risques» environnementaux » qu'ils pourraient induire. »⁷⁰⁸

En positionnant la grille d'analyse multicritère comme un instrument n'effectuant pas d'agrégation, par opposition à une « évaluation monétaire » du solde coût/avantage d'un projet, qui constitue l'un des outils classiques de l'économie et des politiques des transports, l'outil de la ligne narrative de la planification multimodale apparaît comme l'antithèse d'une « boîte noire ».

Selon nous, en faisant disparaître les « boîtes noires », la grille d'analyse fait réapparaître, toute la complexité de la difficile conciliation entre les enjeux environnementaux et ceux du développement des infrastructures de transport. Les nombreux critères qu'elle comporte en constituent une illustration. Par cette opération, elle légitime le recours aux acteurs techniques de l'administration, ceux qui sont capable de « faire parler » la grille, de lui faire « tenir des discours » sur les projets.

c. Les limites d'un discours

Pour continuer avec la question des frontières entre technique et politique induites la traduction du Grenelle dans la politique routière et autoroutière, il s'agit maintenant de décrire les usages des discours produits par la grille multicritère, et ainsi, par la ligne narrative de la planification multimodale, et ce au sujet des projets routiers

⁷⁰⁷ Notamment dans le rapport relatif au schéma des infrastructures

⁷⁰⁸ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*, p.27.

et autoroutiers. Il est tout d'abord à noter que cette ligne narrative met en lien différents éléments, dont on doit tenir compte dans notre analyse :

- La grille d'analyse multicritères, construite et validée lors du comité de suivi du Grenelle, dont nous avons montré qu'elle pouvait être considérée comme une forme d'institutionnalisation de la ligne narrative de la planification multimodale ;

- Le schéma des infrastructures de transport, dont les descriptions qui en sont faites insistent sur l'usage de la grille d'analyse multicritère pour sa construction⁷⁰⁹.

Lui-même comporte :

- La liste des projets routiers nationaux et autoroutiers qui pourront voir le jour à l'horizon 2030, selon l'échéancier du SNIT. Entendu comme un document de planification pour le mode routier, notamment en tant que plan soumis à évaluation environnementale stratégique, le schéma national des infrastructures de transport fixe la liste des projets possibles. Réglementairement parlant, les projets non inscrit dans le schéma ne peuvent pas faire l'objet d'un débat public alors que cela une procédure obligatoire ;

- La liste des projets de développement ferroviaire contenus dans le schéma, notamment en termes de nouvelles lignes à grande vitesse, ainsi que leurs enjeux. Les débats qui ont suivi la publication du SNIT ont montré que leur développement a suscité de nombreux débats, notamment quant à leur financement et de fortes mobilisations pour l'inscription de nouvelles lignes⁷¹⁰ ;

- La construction politico-médiatique du Grenelle de l'Environnement. La grille d'analyse multicritère a été l'un des modes d'association des représentants des collèges du Grenelle, et le schéma des infrastructures a été considéré par de nombreux acteurs comme l'un des premiers éléments tangibles de sa mise en œuvre dans les transports. Sa publication a, à ce titre, fait l'objet de revendications par voie médiatique

⁷⁰⁹ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.* ; Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*

⁷¹⁰ Bayart, B., Le « tout-TGV » atteint ses limites, *Le Figaro*, le 19 mai 2011 ; Honore, R., TGV : la rentabilité des futures lignes sur le banc des accusés, *Les Echos*, le 18 mai 2011 ; Maussion, C., TGV, des lignes lancées trop vite ?, *Libération*, le 9 mai 2011.

de la part de représentants d'O.N.G. environnementales⁷¹¹. Son adéquation avec les objectifs du Grenelle a également été argumentée à partir de sa publication⁷¹².

Au regard de ces différents points, il est possible de voir, d'une part, que la construction et la publication du schéma des infrastructures concentre de nombreux enjeux⁷¹³ ; et d'autre part, que la ligne narrative de la planification multimodale, au-travers de la grille d'évaluation multicritère, participe à leur mise en récit.

L'analyse déroulée dans cette troisième section se découpe en deux temps : tout d'abord, quels ont été « les cibles » de la planification multimodale en termes de projets évalués ? Ensuite, quelles ont été les scènes de la planification multimodale : où les discours produits par la ligne narrative de la planification multimodale ont été utilisés ? Dans quel cadre ont-ils été disséminés ?

Le choix des projets à évaluer

« Il a fallu attendre longtemps et véritablement la distinction entre qu'est-ce qui est un coup parti et qu'est-ce qui un projet pour lequel on peut... On doit passer un coup de Grenelle, enfin comment dirais-je... Les projets pour lesquels la décision de les lancer est subordonnée à une analyse avec un nouveau paradigme. Pour tous les autres projets : on continue les projets ; les coups partis : on continue les projets, mais

⁷¹¹ Nous pouvons citer à cet égard un extrait d'un communiqué de presse publié par plusieurs O.N.G. environnementales représentées lors du Grenelle de l'Environnement : « Afin d'engager une vraie rupture, les ONG avaient porté, lors des négociations du Grenelle, l'exigence d'un abandon des projets autoroutiers. [...] Nos associations demandent donc au gouvernement de publier l'actuel projet de SNIT et de rétablir le processus de concertation inscrit dans la loi. Elles estiment par ailleurs que de nombreux projets d'infrastructures ne répondent qu'aux intérêts des lobbys de la route : leur maintien serait incompréhensible. » Dans Agir Pour L'environnement - Réseau Action Climat France - Fédération Nationale Des Associations D'usagers Des Transports - Collectif "Stop Autoroutes", Communiqué de presse - Enjeu climatique et relance autoroutière : Les incohérences du gouvernement, Paris, 23 décembre 2009 Ou encore un article publié dans le journal *Les Echos*, reprenant cette demande : Infrastructures de transport : les écologistes mettent la pression sur Jean-Louis Borloo, *Les Echos*, le 8 avril 2010.

⁷¹² Mentionnons à ce titre l'article NI, "Le tout routier est fini" en France, assure Borloo, *Agence France Presse*, le 27 juillet 2010, reprenant l'argumentaire développé par le Ministre de l'Ecologie dans une émission sur France 2 pour illustrer l'adéquation du schéma aux objectifs du Grenelle quant à la question routière.

⁷¹³ Cette agrégation d'intérêts est d'ailleurs une explication fournie par de nombreux acteurs pour expliquer la difficile genèse du schéma et les attermoissements qui ont jalonné sa publication.

en essayant autant que faire se peut de les hisser à un niveau d'exigence environnementale supérieur. »⁷¹⁴

Tout d'abord, il est à développer que la liste des projets évalués avec cette grille d'analyse multicritère a beaucoup évolué au fil des processus de la revue des projets. Nous avons pu le noter quand nous avons abordé les études menées par les services du RST⁷¹⁵. Et ce qui paraît plutôt étonnant à ce sujet est que la liste des projets testés semble avoir eu globalement une propension à s'agrandir, selon les acteurs techniques qui ont menés ces études. Un premier extrait entretien avec un acteur de l'administration du Ministère de l'Ecologie donne des éléments sur les processus alors en cours :

« Ca pour le coup, la liste des projets soumis à revue de projet, c'est une question qui est éminemment politique, puisque en gros le principe de construction de base c'est de définir à quel stade on considère qu'un projet est un coup parti, et à quel stade ce n'est pas le cas. [...]

On regarde ça précisément, et on se dit que tel machin, qui a été « duppé » mais qu'il n'est pas encore concédé et que ça serait tellement bien s'il était quand même déjà considéré comme un coup parti, parce qu'on est pas sûr qu'il puisse victorieusement passer l'exercice de la revue de projet, et pourtant on a aucune envie... enfin, je dis « on », le décideur n'a aucune envie que ça ne se fasse pas.

Ou inversement, tel projet est à stade plus avancé que d'autres qu'on ne veut pas soumettre à revue, mais... compte tenu que, depuis tel changement de majorité locale, c'est un projet qui n'est plus porté, qui par ailleurs subi les foudres des associations environnementales locales depuis des années et que il coûte cher, et que ceci, que cela, donc ce serait tellement beau qu'on puisse le mettre au pilori à l'occasion du SNIT. Ca serait quand même un beau truc à avoir torpillé pour l'occasion, il faut qu'il soit soumis à la revue de projet.

⁷¹⁴ Entretien avec un responsable de la mission des partenariats publics privés de la Direction des Infrastructures de Transports de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer, fait à Paris, le 11 août 2010.

⁷¹⁵ Au moment où nous avons mis en lumière la pertinence de considérer le domaine de la route comme un secteur d'action publique.

Bon voilà, c'est un exercice qui est fondamentalement politique et exercice auquel on n'a évidemment pas été invité à participer. Mais cette liste elle n'est pas encore calée, elle change à peu près tous les jours. »⁷¹⁶

La première partie de l'extrait renvoie au cadre de ces discussions. Il s'agissait de la définition des projets considérés comme « coups partis » ou non. Ce terme fait référence à une expression employée par le Ministre de l'Ecologie, pour qualifier les projets autoroutiers trop avancés pour que le Grenelle puisse les transformer⁷¹⁷. Ainsi, l'acteur interrogé ici nous présente comme un processus « éminemment politique » la construction de la liste des projets trop avancés pour être de nouveaux évalués. Deux cas de figure faisaient l'objet des discussions selon lui.

Le premier, présenté dans la seconde partie de l'extrait, touchait au cas des projets que le cabinet n'avait « aucune envie qu'ils ne se fassent pas ». La possibilité était alors de le considérer comme un « coup parti ». Cependant, et c'est l'objet de la troisième partie ci-dessus, définir un seuil trop en amont dans la vie des projets pour les « coups partis » pouvait conduire à faire sortir certains projets du processus d'évaluation, alors que certains acteurs ambitionnaient par le biais de cette revue des projets de « mettre au pilori » du Grenelle des projets emblématiques, faisant par exemple l'objet d'oppositions fortes de la part d'associations de protections de l'environnement ou étant peu portés par les élus locaux.

⁷¹⁶ Entretien avec un responsable "infrastructures de transport" au CGDD, le 09 janvier 2009, *op.cit.*

⁷¹⁷ Nous pouvons citer un extrait d'une audition, conjointe avec la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, du 25 juillet 2007 : « De nombreux projets sont en cours : des coups partis, pas partis, presque partis, à l'étude et qui vont partir... Le Président de la République a pris une position qu'il demande aux ministres d'appliquer : on ne revient pas sur tout ce qui a été décidé, voté, engagé avant l'élection et la mise en place du Grenelle ». Dans Jacob, octobre 2007, *op. cit.*

Enfin, l'extrait se conclut sur le fait que ce questionnaire conduisait à une évolution permanente de la liste des projets à évaluer, cette dernière n'étant toujours pas stabilisée en janvier 2009 moment où a été réalisé cet entretien. Le caractère politique de la décision est encore une fois affirmé par cet acteur. D'autres entretiens évoquaient également à ce titre que ces décisions et variations étaient le fruit de négociations, d'une part, entre le cabinet du Ministre de l'Ecologie et des élus locaux, et d'autre part, entre le cabinet et les dirigeants de la DGR et de PRD⁷¹⁸.

En ce qui concerne l'agrandissement constaté par les acteurs de la liste des projets à évaluer, il est également à noter que cette question des « coups partis » n'était pas la seule raison. Un retour sur un entretien avec un chargé de mission du RST nous permet de compléter notre tableau des enjeux relatifs à la construction de la liste des projets à évaluer :

« Nous sur la zone d'action du CETE au final on a évalué et transmis des études pour 10 projets. Et donc forcément sur 10 projets, il y en avait qui était à différents états d'avancements. [...] Certains projets étaient des projets vieux comme le monde on va dire, enterrés plusieurs fois mais qui ressortaient de temps en temps. [...] Par exemple, je pense à [...] un projet qui clairement était très cher et personne ne vous voulait vraiment.

La stratégie de la DGITM ça a été de dire : bon ben on va l'étudier quand même, et ça sera le moyen de démontrer qu'il n'est définitivement pas intéressant de le retenir finalement sur la liste. Donc on a produit des études, avec comme objectif, « non officiel » évidemment, mais quand même de dire que ce projet effectivement, ne pouvait pas, dans le cadre d'une politique grenelle compatible... on va dire pour faire vite, ne trouvait pas de justification. »⁷¹⁹

Dans cet extrait, l'acteur évoque le cas particulier d'un projet pour lequel son service ne voyait pas l'intérêt de mener une étude, à la fois du fait de son coût, mais aussi car il ne bénéficiait pas vraiment de soutien. Le constat sur l'opportunité de ce projet semblait être partagé par la DGITM. Pour autant, l'administration centrale a insisté pour que des études soient conduites sur ce projet, même s'il n'y avait pas d'enjeux à son sujet, et ce, au motif que son évaluation pourrait permettre de l'« enterrer ».

⁷¹⁸ Avant la création de la DGITM. Puis, l'interlocuteur du cabinet est devenu DRN pour la DIT.

⁷¹⁹ Entretien avec un chargé d'études du RST, le 22 février 2010, *op. cit.*

Pour conclure sur le sujet de liste des projets évalués dans le cadre de la traduction du Grenelle dans la politique autoroutière, il apparaît qu'elle a été très changeante, avec plutôt une tendance à être agrandie. Pour différents projets, un enjeu semblait être manifestement pour certains acteurs de les soustraire à l'évaluation, afin qu'ils ne soient pas remis en cause. Ce fut le cas d'un certain nombre de projets affublés du qualificatif de « coups partis ».

Mais dans le même temps, un enjeu était aussi d'utiliser cette évaluation à la fois pour se « débarrasser » de certains projets, trop vieux, trop coûteux, ou encore trop peu soutenus, voire pour afficher des projets autoroutiers emblématiques « cloués au pilori » du Grenelle, ce qui pourrait participer à lui donner du corps politiquement.

Les scènes et les publics de la planification multimodale

Outre la liste des projets testés, la question des scènes sur lesquelles ont été utilisées les évaluations produites – i.e. les discours produits par la grille – revêt également une importance particulière pour saisir et les frontières entre politique et technique dessinées par la ligne narrative de la planification multimodale.

Pour ce qui concerne notre travail, nous nous sommes limités à la construction de la première version du schéma des infrastructures. Nous nous sommes donc arrêtés avant les processus de concertation visant à sa validation. En effet, à la fin de l'enquête de terrain de cette thèse, le projet de schéma des infrastructures était encore en instance de validation, il était donc assez compliqué de produire une analyse des processus de concertation en cours. Il s'agit là sûrement de l'une des difficultés quant à l'étude d'une « politique en train de ce faire ». Nous pouvons cependant tirer des éléments de la fabrique de la première version du schéma.

Le premier élément à noter à ce titre concerne les publics des discours produits, c'est-à-dire les acteurs auxquels ils ont été destinés. L'extrait d'entretien suivant, réalisé auprès d'un cadre de DRN, revient sur le processus mis en œuvre dans ce cadre et sur les limites de l'exercice selon lui :

« C'était compliqué aussi parce que nous on n'avait pas le droit de saisir officiellement les préfets de façon un peu importante, parce que il ne fallait

pas que la liste des projets testés sorte. Donc ça devenait un peu compliqué comme exercice. [...]

Une fois que ça sera fini ça serait bien de revoir comment on pourra faire à l'avenir, mais je ne sais pas comment on aurait pu faire pour faire mieux. C'est-à-dire que moi je n'ai qu'une hâte maintenant, c'est qu'on sorte dans l'espace public avec nos grilles, enfin avec nos évaluations de projets pour que les autres viennent enrichir. Parce que là on peut plus progresser, là je pense qu'on a donné tout ce qu'on pouvait. [...]

J'aurais aimé tenir un discours plus intelligent que celui qui est tenu actuellement, dans les grilles d'évaluation de projets, mais je ne peux pas inventer le discours à la place des autres, ou créer ce discours, parce que là je sais plus... »⁷²⁰

En évoquant la manière dont lui et ses collaborateurs auraient pu améliorer les discours produits par la grille d'analyse multicritère, il pointe que l'une des limites du travail a été de ne pas mettre ces énoncés à l'épreuve des « publics » des projets routiers et autoroutiers, comme le sont par exemple les élus locaux. C'est l'idée que l'on retrouve quand l'acteur évoque sa déception quand au fait de ne pas avoir pu « saisir officiellement les préfets ».

Quant à savoir à qui ont été finalement adressés les discours produits par la grille d'évaluation, pour compléter, nous pouvons faire référence à l'existence d'une liste des projets ayant fait l'objet d'échanges entre l'administration et le cabinet du Ministre, tout au long du processus de traduction du Grenelle dans la politique routière et autoroutière. De nombreux acteurs de PRD, puis de DRN, ont ainsi évoqué leur travail sur cette liste et détaillé son code couleur : vert pour les projets à inscrire dans le schéma des infrastructures ; rouge pour ceux à abandonner ; et gris pour ceux dont le sort n'était pas encore été tranché. A ce sujet, les acteurs de DRN considéraient, avec le recul, que le travail qu'ils avaient fourni à l'aide de la grille d'analyse devait avoir été apprécié par les membres du cabinet, dans le sens où, les projets qui avaient été proposés « en vert » l'étaient finalement restés.

En étant restreints, au moins dans un premier temps – i.e. jusqu'à la publication de la première version du schéma des infrastructures –, aux lieux de rencontres entre le

⁷²⁰ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, le 10 décembre 2009, *op. cit.*

cabinet et l'administration, les discours issus de la ligne narrative de la planification multimodale au sujet des projets apparaissent, selon nous, comme des énoncés ayant pour fonction d'alimenter les discussions entre le politique et le technique à un niveau central du Ministère de l'Ecologie.

Conclusion

Cette seconde sous-partie met en lumière des coopérations entre acteurs de l'environnement et des routes au niveau central, et ce, dans le cadre d'un effort de pérennisation d'un certain nombre de dispositifs techniques. La ligne narrative de la planification multimodale apparaît de ce point de vue comme une mise en récit de la complexité des arbitrages entre les enjeux environnementaux soulevés par le Grenelle et ceux liés à la construction de nouvelles infrastructures de transport, et plus particulièrement routières et autoroutières.

Il est à ajouter en outre que la question des publics auxquels s'adressent les dispositifs techniques, et *a fortiori* les scènes de leur usage, soulève celle de la légitimation des acteurs qui les portent. Philippe Zittoun formule le même constat dans l'un de ses ouvrages au sujet des indicateurs⁷²¹. Dans notre cas, on peut constater une gestion technique et politique centralisée du choix des infrastructures routières induite par l'usage de la ligne narrative de la planification multimodale.

⁷²¹ Voir par exemple Zittoun, 2007, *op. cit.* ; ou Zittoun (dir.), 2009, *op. cit.*

Conclusion

Cette première partie s'ouvre sur un questionnement relatif à la difficulté d'aborder un problème comme celui du report modal dans le cadre de notre analyse. Aborder la traduction d'un problème comme celui-ci – qui *a priori* appelle à la mise en œuvre de solutions « non routières » – au-travers les frontières « classiques » du secteur routier – qui regroupent les problèmes auxquels les infrastructures routières répondent – nous paraissait des enjeux difficilement conciliables.

Notre idée a donc été de décrire ce que la ligne narrative de la planification multimodale nous donnait à voir des processus de la traduction du Grenelle, en faisant fi, dans un premier temps, des frontières du secteur routier. Au regard des structures de sens construites autour de ce récit particulier, notre analyse montre qu'il était tout de même pertinent de considérer l'existence du secteur routier et d'une politique routière et autoroutière,

Nous pouvons revenir dans cette conclusion sur les différentes composantes de la ligne narrative de la planification multimodale. Les quatre points suivants peuvent être distingués :

- Elle fait tout d'abord exister différents problèmes. On peut penser en première intention à celui du report modal, mais pas seulement. En tricotant des liens entre le Grenelle et la démarche réflexive initiée en 2007 au sein de la Direction des Routes, les acteurs qui ont construit et utilisé cette ligne narrative ont également participé à l'émergence du problème de la « re-légitimation » de l'objet « route » au sein du secteur routier ;

- Il s'agit aussi d'une solution en termes de processus décisionnel à adopter pour la traduction du Grenelle et traiter de la question des routes et autoroutes. L'un de ses éléments tangibles en tant que solution est la grille d'évaluation multicritère qui peut être considérée comme un instrument d'action publique ;

- Elle dessine également un certain nombre de frontières. Elle rend par exemple visible le secteur routier et autoroutier en constituant l'objet d'une

mobilisation en interne pour une série d'études dédiées au processus de planification multimodale. Elle donne aussi à voir des coopérations assez inhabituelles entre des administrations des ex Ministères de l'Environnement et de l'Equipeement, qui font apparaître en pointillés des frontières entre des secteurs traditionnellement plus en opposition. Elle donne également lieu à une répartition des rôles entre le politique et le technique ;

- En suivant qui la porte, les scènes de son usage et ses publics, il est enfin possible de comprendre les processus de légitimation qui lui sont inhérents. La trajectoire des discours produits par la grille d'évaluation multicritère a révélé le rôle conféré aux acteurs centraux, et ainsi, une dynamique de centralisation.

La ligne narrative de la planification multimodale constitue donc, au regard de tous ces différents éléments, une mise en récit du changement dans la politique routière et autoroutière, avec des constats sur une situation et une solution à mettre en œuvre. L'image qu'elle en donne reste cependant partielle. Elle doit être complétée par celle de l'autre ligne narrative qui traverse le Grenelle et la planification des infrastructures routières et autoroutières.

2. Congestion, sécurité et intérêt local

L'objet de cette seconde partie est d'étudier le rôle de la ligne narrative du Grenelle énonçant la limitation du développement routier au cas de « congestion », « sécurité » et « intérêt local » au sein de la politique routière et autoroutière.

Le chapitre précédent a permis de voir que, en tant qu'annonce du Grenelle, elle avait été considérée par différents acteurs, notamment de l'administration, comme insuffisamment restrictive par rapport à la limitation annoncée. Certains d'entre eux avançaient même qu'elle permettait de justifier l'ensemble des projets à ce moment-là inscrit dans le document de planification en vigueur.

Il a également permis de voir qu'en plus de la « congestion », la « sécurité », et de l'« intérêt local », certains acteurs, comme par exemple les parlementaires dans le cadre de l'examen de la loi Grenelle I, y avaient associé la notion de « désenclavement » en vertu du cas de l'intérêt local. L'ensemble de ces éléments sont reliés dans le texte de loi finalement adopté à des enjeux de limitation des impacts sur l'environnement⁷²².

⁷²² Le texte prévoit ainsi dans son article 10 : « Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'Etat veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. » Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

Depuis son énonciation lors du Grenelle et son institutionnalisation avec la loi Grenelle I, cette ligne narrative a été mobilisée dans de nombreux contextes. L'un des éléments les plus importants à son sujet est son lien avec le SNIT, tout comme la ligne narrative de la planification multimodale. Pour ce qui concerne les projets de développement en matière de routes nationales et d'autoroutes, l'intégralité des projets retenus ont été représentés sur trois cartes⁷²³, chacune d'entre elles reprenant respectivement les infrastructures correspondant aux enjeux de congestion, de sécurité ou d'intérêt local. Le texte introductif de ces cartes explicite chacun de ces cas et les relie aux enjeux du Grenelle de l'Environnement :

« Le SNIT décline une politique de l'État en matière d'infrastructures de transport résolument multimodale. Il met tout particulièrement l'accent sur le développement des modes alternatifs à la route, et concrétise en cela le nouveau paradigme du Grenelle : il n'y a plus nécessité en France d'augmenter significativement la capacité du réseau routier.

Toutefois, il peut apparaître encore nécessaire pour des motifs bien circonscrits de prévoir des ajustements ponctuels du système routier, en cohérence avec les principes figurant dans la loi de programmation de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Ces ajustements visent ainsi à répondre à des enjeux :

de sécurité : c'est évidemment un enjeu majeur de la politique routière de l'État en complément des actions mises en œuvre sur le comportement des usagers ;

de désenclavement et d'équité territoriale, dans une optique sociale et économique : il s'agit naturellement de traduire la volonté d'aménager durablement le territoire ;

de réduction de la congestion : quelques tronçons sont et resteront utilisés de façon importante par les automobilistes en l'absence de toute alternative modale.

Il convient de souligner que certains projets peuvent contribuer à résoudre plusieurs problèmes à la fois. »

Encadré 13 : Extrait du schéma national des infrastructures de transport relatif au développement routier et autoroutier.⁷²⁴

⁷²³ Voir Annexe : **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

⁷²⁴ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*, p.48.

Ces trois cas y sont présentés comme des « motifs bien circonscrits » permettant des « ajustement ponctuels du système routier », minimisant ainsi leur importance dans le contexte plus général du développement des infrastructures de transport et de la « politique de l'Etat » en la matière, décrite comme « résolument multimodale ». Il est également à noter que, dans ce passage, le terme d'« intérêt local », initialement retenu dans le compte-rendu des tables rondes du Grenelle, ainsi que dans la loi Grenelle I, est remplacé par ceux de « désenclavement » et d'« équité territoriale ». Cela vient étayer le lien établi entre le « désenclavement » et l'« intérêt local » dans le cadre du chapitre deux.

Cette ligne narrative a également été mobilisée dans différents débats locaux relatifs à l'étude des projets routiers nationaux ou autoroutiers qui ont eu lieu depuis le Grenelle. Cela a par exemple été le cas lors du débat public sur l'opportunité de la mise en concession de la RN156, relatif à l'aménagement à deux fois deux voies de la nationale entre Castres et Toulouse. On peut citer à ce titre l'intervention d'un député lors de ce débat pour argumenter de l'opportunité de ce projet au regard des conclusions du Grenelle et de la loi Grenelle I, notamment en vertu du facteur de désenclavement pour le territoire du Tarn-et-Garonne associé à cette infrastructure⁷²⁵. De la même manière, la synthèse de ce débat public retient que pour la DREAL⁷²⁶ le projet étudié « répond aux objectifs assignés par le Grenelle à la création de routes nouvelles, à savoir la réduction de l'insécurité routière ou la satisfaction de besoins d'intérêt local »⁷²⁷. Ce qui peut être compris comme la construction d'un lien entre le Grenelle et le projet.

A l'image de cet exemple, la ligne narrative de la limitation du développement routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local, est apparue dans de nombreuses scènes, locales ou nationales, comme un récit permettant de relier le Grenelle de l'Environnement et la poursuite de différents projets.

⁷²⁵ Commission Particulière Du Débat Public Liaison Castres - Toulouse, Retranscription de la réunion publique de Castres, Castres: Commission Nationale du Débat Public, 21 octobre 2009.

⁷²⁶ Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, service déconcentré du Ministère de l'Ecologie.

⁷²⁷ Deslandes, P., Bilan du débat public Projet d'achèvement de la mise à 2 x 2 voies de la liaison Castres-Toulouse par mise en concession autoroutière 21 octobre 2009 - 28 janvier 2010 dressé par le Président de la Commission nationale du débat public, Paris: CNDP - Commission Nationale du Débat Public, 24 mars 2010.

Mais ces éléments de constituent pas une nouveauté du Grenelle. En se référant aux différents schémas routiers nationaux ou aux documents de planification dans les transports qui se sont succédés dans les vingt dernières années, nous pouvons remarquer que les éléments de cette ligne narrative ont été mobilisés de manière assez récurrente, et ce, malgré des contextes *a priori* très différents.

Ainsi, dans le schéma directeur routier national de 1992, était constatée une « insuffisance [du] réseau routier » synonyme de « handicap pour [l'] économie, l'aménagement du territoire et le développement harmonieux des régions »⁷²⁸. Les liaisons inscrites dans ce schéma directeur y étaient classées selon cinq grands « rôles » : celui de « liaisons autoroutières ouest – est » ou « nord – sud » ; celui d'« itinéraire alternatif » permettant de « délester les itinéraires autoroutiers classiques saturés » ; celui de « renforcement » des « liaisons avec [les] voisins européens [de la France] » ; celui de « maillage du réseau autoroutier » ; et enfin celui « d'aménagement du territoire ». Concomitamment, dans le schéma directeur routier national de 1992, étaient utilisés la « fluidité du trafic », le « désenclavement des régions » et la « sécurité », afin de décrire la « situation » du réseau routier national à ce moment là ainsi que le « niveau de service » qui y était assuré⁷²⁹.

Pour ce qui concerne les « Schémas multimodaux de services collectifs de transport » adoptés en 2002⁷³⁰, le contexte national semble similaire à celui induit par le Grenelle de l'Environnement en termes de contrainte sur le développement routier, avec une volonté affichée de « rééquilibrage intermodal » et à ce titre deux priorités : « le doublement du fret ferroviaire dans les dix ans » et « les transports collectifs dans la mise en œuvre des politiques de déplacements urbains et périurbains »⁷³¹. Au-delà de ces objectifs, M. Ollivier-Trigallo décrivait dans son ouvrage « la congestion », « la sécurité » et « l'enclavement »⁷³² comme des « problématiques territorialisées » que la Direction des Routes entendait « conserver » dans le même temps.

⁷²⁸ Direction Des Routes, 1992, *op. cit.*

⁷²⁹ Ibid.

⁷³⁰ Datar, 2002, *op. cit.*

⁷³¹ Ibid.

⁷³² D'après un extrait d'entretien mené auprès du chargé de la sous-direction de la planification et du budget de la Direction des Routes cité dans Ollivier-Trigallo, 2002, *op. cit.*, p.96-97.

Enfin, avec la publication de la carte des infrastructures routières l'horizon 2025 du CIADT de 2003⁷³³, les « objectifs de la politique d'équipement du territoire » dans « le domaine routier » étaient les suivants : « assurer la fluidité des grands axes de transit Nord-Sud » ; « achever la réalisation de grandes liaisons autoroutières Est-Ouest, afin notamment d'améliorer les liaisons de la façade atlantique aux grands pôles européens » ; et « parfaire la desserte des territoires encore enclavés »⁷³⁴. Au préalable, un audit sur l'ensemble des projets d'infrastructures de transport avait été mené par l'Inspection générale des Finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées, évaluant notamment pour chacun des projets⁷³⁵ : « son utilité en termes de transports (à travers notamment les prévisions de trafic) », critère pour lequel les effets en termes de baisse de la congestion sont considérés comme un bénéfice important ; « les effets sur la sécurité » ; ainsi que « l'impact attendu sur l'aménagement des territoires européen, national et régional (désenclavement – développement) »⁷³⁶.

Localement ou nationalement, dans une période d'« enchantement »⁷³⁷ du développement du réseau routier et autoroutier, ou bien dans un contexte où son extension est questionnée, les références à ces trois cas semblent constituer une sorte d'invariant pour le secteur du développement routier en France.

Qu'est-ce que la persistance dans l'espace – i.e. au niveau local ou bien national – et dans le temps de ces trois éléments a à nous dire dans le cadre d'une analyse visant à comprendre l'élaboration de la politique routière et autoroutière post-Grenelle ? Quels problèmes la ligne narrative qui relie ces trois éléments permet-elle de construire ? Et comment participe-t-elle à la structuration de la politique publique, notamment au regard des autres lignes narratives ?

⁷³³ Comité Interministériel D'aménagement Et De Développement Du Territoire, 18 décembre 2003, *op. cit.*

⁷³⁴ Premier Ministre, 2003, *op. cit.*

⁷³⁵ Moura, *et al.*, 2003, *op. cit.*

⁷³⁶ La grille d'évaluation type des projets comportait également dans les critères utilisés les bilans socio-économique et financier. *Ibid.*

⁷³⁷ En référence à Desage, F. et Godard, J., Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales, *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 4), 2005, pp. 633-661

L'hypothèse développée dans le cadre de cette seconde partie consiste à dire que cette ligne narrative constitue une mise en récit⁷³⁸ du rapport entre le local et le sectoriel au sujet du développement routier et autoroutier. En d'autres termes, elle est à comprendre, selon nous, comme l'expression d'un lien entre les problèmes que les infrastructures autoroutières sont censés résoudre sur des territoires donnés et la stratégie de l'Etat au niveau national au sujet des autoroutes.

Le point de départ de cette hypothèse consiste à considérer que les projets routiers nationaux et autoroutiers ont une double dimension : locale et nationale.

Les projets peuvent tout d'abord être considérés comme des éléments de la politique nationale des routes et des autoroutes, en quelques sortes comme des éléments du schéma national routier⁷³⁹. C'est ce que nous avons développé, dans le cadre de la première partie de ce chapitre, en détaillant un récit construit au niveau national et ses usages avec l'évaluation des projets dans le cadre du processus de planification multimodale.

Mais les projets peuvent être également considérés comme des récits territoriaux, c'est-à-dire comme des liants entre un ou plusieurs problèmes localement construits et une infrastructure qui serait la solution à ce ou ces problèmes. Nous considérons à ce titre un projet comme une « fiction », pour reprendre l'expression employée par Bruno Latour au sujet d'Aramis⁷⁴⁰, dans notre cas construite par rapport à un territoire donné. Les projets ont à cet égard une histoire, parfois longue pour certains d'entre eux, ainsi qu'une fonction au sein des systèmes d'action publique locaux, comme le propose par exemple Gilles Pinson en rapprochant la planification urbaine d'un instrument d'action publique⁷⁴¹.

⁷³⁸ Selon l'expression employée par Claudio Radaelli dans Radaelli, C. M., *Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne*ibid., vol. 50 (n° 2), 2000, pp. 255-276.

⁷³⁹ En référence à l'expression utilisée par Gilles Massardier : « les projets d'aménagements : pièces de schémas directeurs nationaux ». Dans Massardier, *Politiques et action publiques*, pp.95-97. A titre d'exemple, dans notre travail nous avons déjà pu citer plus haut des objectifs comme l'amélioration des liaisons autoroutières ouest – est et « nord – sud » en France.

⁷⁴⁰ Latour, B., *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris: La Découverte, 1992.

⁷⁴¹ Pinson, G., *Le projet urbain comme instrument d'action publique*, dans P. Lascombes et P. Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004.

Le second pan de notre hypothèse est de considérer le développement routier national et autoroutier en France comme un « secteur » de l'action publique. Il s'agit là de l'un des constats étayés dans le cadre de la première partie de ce chapitre, en étant pourtant partis sans *a priori* au sujet de la pertinence de mettre au centre de notre analyse le secteur de la route, ainsi qu'au sujet des fondements empiriques permettant de justifier l'existence d'une politique routière et autoroutière.

A cet égard, ce que nous entendons par le secteur du développement routier et autoroutier consiste en une série de problèmes portée par un système d'acteurs organisés autour de l'appareil technique de l'administration des routes, en liens étroits avec élus et services territoriaux. Pendant longtemps, ce système a été décrit en termes de régulation croisée, notamment par Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran⁷⁴². Il est ainsi historiquement constitué d'une administration centrale, la Direction des Routes, et de composantes bien territorialement. Les DDE⁷⁴³ et leurs subdivisions, décrites par exemple par Jean-Claude Thoenig ou encore Hélène Reigner⁷⁴⁴, constituaient un réseau de relais pour la Direction des Routes aux niveaux départemental et local, et les Ingénieurs des Ponts et Chaussées, qui en étaient à leur tête, de véritables notables locaux⁷⁴⁵.

Ce système a certes connu récemment de nombreux bouleversements que nous avons déjà pu évoquer, avec la disparition des DDE en tant que maîtres d'ouvrages routiers liée à la seconde phase de décentralisation⁷⁴⁶ en France et l'émergence des Services de Maîtrise d'Ouvrage (SMO) au sein DRE, puis avec la création de la DGITM et des DREAL⁷⁴⁷.

⁷⁴² Thoenig et Duran, 1996, *op. cit.*

⁷⁴³ Directions Départementales de l'Équipement.

⁷⁴⁴ Reigner, 2002, *op. cit.*

⁷⁴⁵ Thoenig, 1987, *op. cit.*

⁷⁴⁶ Ollivier-Trigalo, M. (dir.), Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007, 232 p.

⁷⁴⁷ Directions Régionales de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement, créées à la suite des fusions en 2009 des DRIRE, DIREN et DRE, organisée par la Révision Générale des Politiques Publiques. Voir Le Bourhis, 2009, *op. cit.*

Mais selon nous, ce système et ses problèmes publics sont toujours une source d'enchantement⁷⁴⁸ pour la politique routière et autoroutière, de par les débats relatifs aux projets et leur histoire, parfois très ancienne compte tenu du temps nécessaire à leur réalisation. En filant la métaphore de la « dépendance au sentier »⁷⁴⁹ dans le cadre des autoroutes, il s'agit de dire que les projets agissent comme une sorte de « rail de sécurité » quant à un changement de nature sectorielle.

L'idée développée dans cette partie consiste à dire que la ligne narrative énonçant une limitation du développement routier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local constitue :

- d'une part un récit sur les problèmes que les infrastructures routières sont censées résoudre au niveau des territoires « enrôlés » lors de l'élaboration d'un projet ;
- et d'autre part, en étant également portée au niveau national, comme nous avons pu le détailler dans le cadre de notre chapitre 2 avec notre étude de la loi Grenelle I, cette ligne narrative peut être également comprise comme un récit mettant en scène le rapport entre le local et le sectoriel au sujet des routes.

A l'image des travaux d'Alain Faure, qui couplent référentiels et rhétorique pour parler du rapport local-sectoriel⁷⁵⁰, ou qui mobilisent la notion de récit pour comprendre le changement dans les politiques locales⁷⁵¹, notre ambition est de saisir les dynamiques d'un changement en cours dans une politique impliquant des enjeux à la fois sectoriels et locaux, par la diffusion et l'usage de cette ligne narrative.

⁷⁴⁸ Voir par exemple Desage et Godard, 2005, *op. cit.*

⁷⁴⁹ En référence au concept anglo-saxon de « path dependence ». Voir par exemple Pierson, 2000, *op. cit.*

⁷⁵⁰ Faure, A., Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique, dans A. Faure, et al. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, 1995.

⁷⁵¹ Voir par exemple Faure, A., Doctrine ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier, dans M. Ollivier-Trigalo (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007 ; ou encore Faure, A., Action publique local et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale, dans L. Arnaud, et al. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-158.

Cette partie approfondit dans un premier temps l'idée selon laquelle les projets peuvent être considérés comme des construits territoriaux. Il s'agit au travers de plusieurs exemples de voir comment la congestion, la sécurité ou encore l'enclavement peuvent être considérés comme des problèmes auxquels la construction de grandes infrastructures routières peut être considérée comme une solution. Nous nous appuyons pour cela plus particulièrement sur deux cas de projets d'infrastructures, avec des histoires et des caractéristiques différentes.

Dans un second temps, cette partie revient sur les deux projets étudiés, sur leur trajectoire et celle de leur problème à l'aune du Grenelle.

2.1. Les problèmes locaux de sécurité, de congestion, ou d'enclavement

Cette première sous-partie a pour objet d'approfondir le rôle, dans le cadre de la politique routière et autoroutière, des trois éléments associés lors du Grenelle à une limitation du développement routier – à savoir la « congestion », la « sécurité » et l'« intérêt local » – ainsi que leur reformulation dans le cadre du schéma des infrastructures, introduisant le « désenclavement » et l'« équité territoriale » à la place de l'« intérêt local ».

La première partie de ce chapitre a été consacrée au développement et à l'usage de la ligne narrative de la planification multimodale. Comme nous l'avons vu, la revue des projets, mise en œuvre dans ce cadre, a été un processus centralisé. Il s'agit là d'une observation que nous avons également retrouvée assez régulièrement dans nos entretiens réalisés auprès d'acteurs des services déconcentrés de l'ex Ministère de l'Équipement. Nous pouvons ajouter à ce constat le fait que l'administration des routes, et en particulier l'administration centrale, avait eu pour consigne de ne pas sortir dans l'espace public avec la liste des projets testés et les évaluations de ces derniers produites avec la grille multicritère jusqu'à la publication du schéma des infrastructures. Au regard de ce faisceau d'éléments, le Grenelle et sa mise en œuvre, en étant associés à la ligne narrative de la planification multimodale, pouvaient être décrits comme un processus plutôt « parisien », par de nombreux acteurs impliqués dans la vie des projets routiers.

Cependant, alors que se diffusait dans certaines scènes cette ligne narrative, les cas de « congestion », « sécurité » et « intérêt local », étaient de leur côté très largement mobilisés pour construire des argumentaires quant à la nécessité de continuer, ou au contraire d'abandonner certains projets. Nous pouvons bien entendu mentionner les débats relatifs à la loi Grenelle I que nous avons évoqués dans notre second chapitre, et surtout, les discussions qui ont eu lieu au sujet de l'article 10 au moment des lectures successives de ce texte de loi.

Entre le déroulement du Grenelle et la publication du schéma des infrastructures, de nombreux parlementaires ont également interpellé le gouvernement, et en

particulier le Ministre de l'Ecologie, lors de questions officielles au sujet de l'avenir de différents projets. Deux exemples assez caractéristiques peuvent être mentionnés ici : le premier au sujet de la pertinence d'un projet au regard du Grenelle ; et le second mentionnant l'incompatibilité d'un autre projet avec ce même Grenelle.

LIAISON AUTOROUTIÈRE CASTRES-TOULOUSE

M. le président. La parole est à M. Philippe Folliot, pour exposer sa question, n° 253, relative aux perspectives de la liaison autoroutière Castres-Toulouse.

M. Philippe Folliot. Ma question s'adresse à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

L'agglomération Castres-Mazamet est la seule agglomération française de plus de 100 000 habitants qui ne dispose ni d'une autoroute, ni d'un aéroport international, ni d'une gare TGV. Cette situation est particulièrement difficile et préjudiciable pour ce bassin d'emploi qui a perdu pas moins de 6000 emplois industriels au cours des quinze dernières années et se trouve confronté à d'importantes difficultés économiques. [...]

Le deuxième volet de ma question porte sur la compatibilité de ce projet avec les conclusions du Grenelle de l'environnement, selon lesquelles "les nouvelles infrastructures routières et autoroutières seront limitées à la résolution des cas de sécurité et de congestion ou d'intérêt local. Ce principe s'appliquera avec bon sens ". Le bon sens s'appliquera-t-il pour répondre à la légitime revendication de l'ensemble d'un bassin d'emploi et à un intérêt local évident - mais aussi à des questions de sécurité tout aussi évidentes, cette route nationale 126 comptant parmi les plus dangereuses au niveau national ? J'espère que le Gouvernement répondra positivement aux attentes des acteurs de ce bassin d'emploi.

Encadré 14 : Extrait d'une question orale sans débat à l'Assemblée Nationale en mai 2008 relative au projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse⁷⁵².

⁷⁵² Assemblée Nationale, Question N° : 253 de M. Folliot Philippe (Nouveau Centre - Tarn) - Question orale sans débat, Paris, 14 mai 2008.

CONCLUSIONS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET PROJET D'AUTOROUTE
A 32

« M. Jean Louis Masson attire l'attention de M. le secrétaire d'État chargé des transports sur le fait que l'une des conclusions du Grenelle de l'environnement est qu'il ne faut plus créer d'autoroutes, sauf cas particulier, lorsqu'il s'agit de désengorger la périphérie des agglomérations. Il faut donc se réjouir de ce que cela remette en cause le projet d'autoroute A32. [...] »

Partout en France et en Europe, lorsqu'une autoroute à 2 x 2 voies est saturée, on commence par la mettre à 2 x 3 voies. Ainsi, pour remédier à la saturation de l'autoroute A31, un consensus très large préconise la mise à 2 x 3 voies de l'A31 entre Toul et la frontière luxembourgeoise avec pour corollaire le bouclage du contournement Sud-Ouest de Metz. De la sorte, tous les problèmes de circulation seraient réglés pour au moins cinquante ans. Il lui demande donc s'il accepte de prendre en compte les conclusions du Grenelle de l'environnement et de remplacer définitivement le projet d'autoroute A32 par celui beaucoup moins coûteux de mise à 2 x 3 voies de l'autoroute A31 et de réalisation du contournement Sud-Ouest de Metz. »⁷⁵³

Encadré 15 : Extrait d'une question écrite au Sénat concernant les conclusions du Grenelle de l'Environnement et le projet d'autoroute A32 en Lorraine

Des références aux conclusions du Grenelle mentionnant la limitation du développement routier au cas de congestion, sécurité ou intérêt local ont ainsi souvent été utilisées pour évoquer l'avenir de différents projets. Au travers les différents projets que nous avons suivi, nous avons également pu constater qu'assez régulièrement, sans que pour autant référence soit explicitement faite au Grenelle, un ou plusieurs de ces « cas » étaient en outre intégrés aux argumentaires relatifs aux projets abordés.

L'hypothèse développée dans le cadre de cette partie est que l'usage important de ces trois éléments témoigne de l'introduction d'argumentaires en provenance des processus qui jalonnent la vie des projets, dans les débats relatifs à la construction de la politique routière et autoroutière post-Grenelle.

L'idée développée dans cette sous-partie est que la ligne narrative « de la limitation du développement routiers au cas de congestion, sécurité et intérêt local », a constitué une ressource pour certains acteurs, absents du Grenelle et de sa mise en œuvre, et plus spécifiquement, des processus inhérents au développement de la ligne

⁷⁵³ Sénat, *Question écrite n° 02403 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)*, Paris, 18 novembre 2007.

narrative de la planification multimodale⁷⁵⁴. Cela a été notamment le cas pour des acteurs non présents dans ces scènes se déroulant au niveau central, mais pour autant soucieux de relier le Grenelle aux débats relatifs aux projets routiers dans lesquels ils sont impliqués.

Notre analyse porte ici sur les cas de deux projets, qui sont le Contournement ouest de Lyon et l'aménagement de la RN 88 à deux fois deux voies entre Lyon et Toulouse. Elle développe dans un premier temps la notion de « problème » associée à une infrastructure dans le cadre d'un projet routier ou autoroutier. Dans un second, est retracée l'histoire des deux projets étudiés au-travers celle de leurs problèmes.

a. L'infrastructure comme solution à des problèmes

Les projets d'infrastructures, notamment de transport, sont des objets très étudiés, que ce soit pour les mobilisations collectives qu'ils engendrent⁷⁵⁵ ; pour les témoignages qu'ils offrent des relations entre secteurs d'action publique et territoires⁷⁵⁶, voire pour les changements de l'action publique qu'ils donnent à voir⁷⁵⁷.

En cela, les projets de routes nationales ou d'autoroutes constituent des construits complexes, impliquant de nombreux acteurs à différents niveaux, et qui peuvent être abordés de multiples manières. L'étude des conflits que soulèvent les projets

⁷⁵⁴ A savoir les comités opérationnels et le comité de suivi du Grenelle.

⁷⁵⁵ Voir par exemple l'analyse détaillée des mobilisations collectives autour du projet d'autoroute A89 dans l'ouvrage de Valérie Catherin publié à partir de sa thèse de science politique : Catherin, 2000, *op. cit.*

⁷⁵⁶ Voir par exemple les travaux de Charlotte Halpern relatifs aux projets aéroportuaires : Halpern, C., Extension des aéroports : l'action publique entre secteur et territoire. L'émergence de nouvelles formes d'intégration des intérêts dans l'aviation civile en France et en Allemagne, dans A. Faure et E. Négrier (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris: L'Harmattan, 2007a, pp. 87-92 ; Ou encore Halpern, C., Les aéroports entre revendications territoriales et résistances sectorielles. Le cas du conflit autour de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, dans A. Faure, et al. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris: L'Harmattan, 2007b, pp. 191-203.

⁷⁵⁷ Dans une perspective socio-historique, nous pouvons citer par exemple la thèse récemment soutenue de Sébastien Gardon : Gardon, S., Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960), Thèse de doctorat de science politique, Lyon: Université Lumière Lyon 2, École doctorale : Sciences sociales, Institut d'Études Politiques de Lyon, 2009.

Voir également Debizet, G., Les projets ferroviaires des Régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes, dans M. Ollivier-Trigalo (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007, pp. 73-89 ; Ou encore Halpern, 2007, *op. cit.*

d'infrastructures est une piste souvent investie. Outre la visée opérationnelle qu'ont pu avoir certains travaux relatifs au phénomène NIMBY⁷⁵⁸, une piste analytique est de les considérer comme les lieux de controverses sociotechniques. Pour étayer cet intérêt, on peut penser à un article de Cyril Lemieux au sujet de l'analyse des controverses⁷⁵⁹ qui part de l'idée qu'elles peuvent constituer non seulement un témoignage à un instant t d'une certaine « réalité socio-historique », mais aussi des moments particuliers où se jouent une « transformation du monde social ».

Pour ce qui nous concerne, l'enjeu est de raccrocher les dynamiques inhérentes aux projets de celles de la construction d'une politique de planification routière et autoroutière post-Grenelle. Notre idée est donc plutôt de focaliser sur les opérations discursives de couplage des problèmes et des solutions dans le cadre de l'élaboration des projets, à l'image de ce qui est proposé dans la thèse de Benoît Demongeot⁷⁶⁰ au sujet de la diffusion du tramway en France. La construction d'un projet de route ou d'autoroute peut être abordée, selon nous, par les processus par lesquels une infrastructure devient une solution à un problème public. Ce problème peut concerner sur un territoire donné, souvent celui traversé par l'infrastructure, ou avoir une dimension plus sectorielle comme l'amélioration du fonctionnement du réseau routier et autoroutier national.

Les travaux de Cohen, March et Olsen concernant la mise sur agenda et les problèmes publics, et en particulier leur métaphore de la poubelle ("garbage can"), ont étayé l'idée que bien souvent les solutions ne sont pas construites *a posteriori* des

⁷⁵⁸ Acronyme pour "Not In My Backyard", pouvant être traduit littéralement par "pas dans mon jardin", utilisé pour qualifier certaines oppositions riveraines à l'implantation de projets. Sur ce sujet voir par exemple l'article de Danny Trom : Trom, D., De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicatrice, *Revue française de science politique*, vol. 49 (n° 1), 1999, pp. 31-50.

Nous pouvons également mentionner d'autres travaux plus directement reliés au cas des infrastructures de transport : Lolive, J., La montée en généralité pour sortir du 'Nimby'. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée, *Politix*, vol. 10 (n° 39), 1997, pp. 109-130 ; Jobert, A., L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, vol. 11 (n° 42), 1998, pp. 67-92.

⁷⁵⁹ Lemieux C., À quoi sert l'analyse des controverses ?, *Mil neuf cent*, vol. 25 (n° 1), 2007, pp. 191-212.

⁷⁶⁰ Demongeot, 2011, *op. cit.*

problèmes, mais qu'elles existent plutôt *a priori*, et que leur assemblage avec des problèmes émergents relèvent d'un processus relativement aléatoire⁷⁶¹.

Dans la perspective des travaux de Philippe Zittoun, l'idée est ici de mettre au cœur de l'analyse les opérations de couplage entre les problèmes et les solutions, avec pour hypothèse qu'elles ne laissent indemne ni les uns ni les autres. On peut ainsi considérer un projet comme un énoncé⁷⁶², c'est-à-dire comme un lien entre le ou les problèmes d'un territoire – par exemple la congestion, la sécurité ou l'enclavement – et une solution, dans notre cas la construction d'une route ou d'une autoroute ayant certaines caractéristiques – i.e. celles débattues lors de la construction du projet.

b. Deux projets d'infrastructures et leurs problèmes

La vie d'un projet étant jalonnée par un certain nombre d'étapes concourant à sa précision progressive, l'idée est maintenant de revenir sur les différents problèmes auxquels les deux projets qui nous intéressent ont été associés depuis leur naissance.

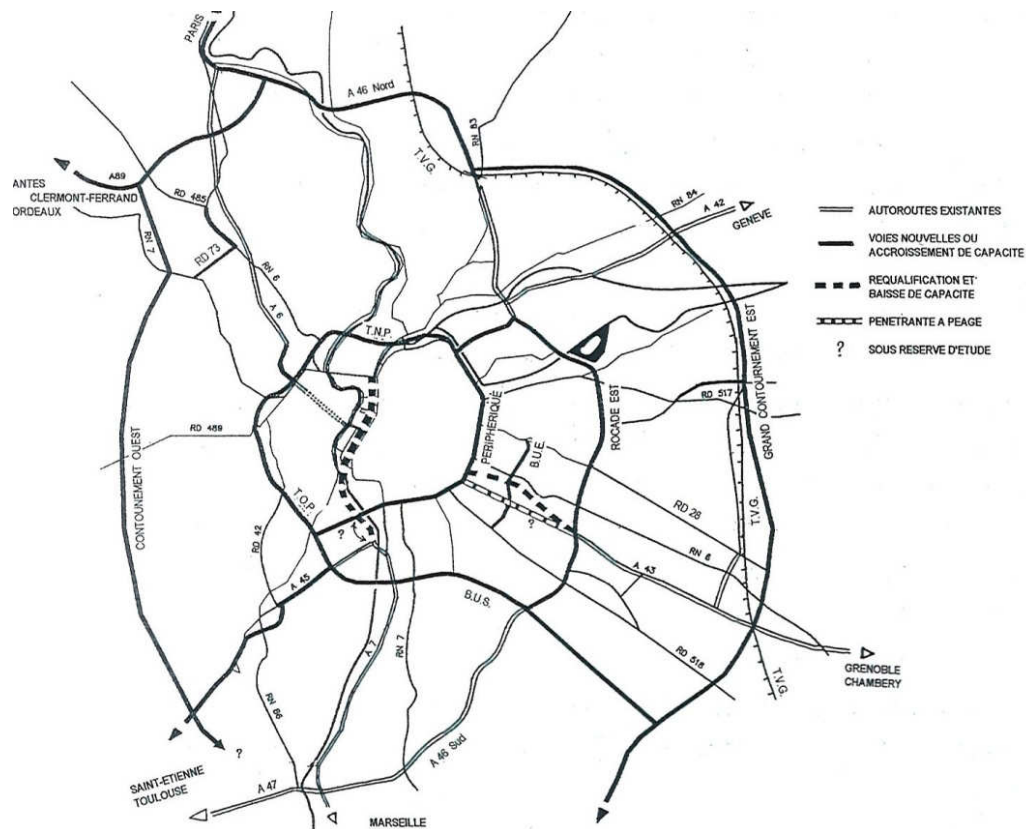
Le contournement ouest de Lyon et le problème de la congestion

Le contournement ouest de Lyon (COL) est un projet qui était déjà évoqué dans les schémas de voirie de l'agglomération lyonnaise de 1993⁷⁶³. Alors que deux contournement de la ville avait successivement été construits à l'est – le périphérique et la rocade est – et qu'un troisième était à l'étude – qui deviendra le projet A432, noté sur la carte ci-dessous « grand contournement est » – l'une des fonctionnalités qu'un contournement autoroutier à l'ouest devait remplir était de raccorder deux autoroutes, elles-mêmes à l'étude à ce moment-là, au réseau autoroutier et notamment à l'A7 : les autoroutes A45 (Lyon – Saint-Etienne) et A89 (Lyon – Bordeaux, en passant par Clermont Ferrand).

⁷⁶¹ Cohen, March et Olsen, 1972, *op. cit.*

⁷⁶² Zittoun, 2008, *op. cit.*

⁷⁶³ Reverdy, G., Histoire des routes lyonnaises, Lyon: Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire (LUDG), 1994, p.122.



*Illustration 6 : Lyon, schéma de voirie 1993*⁷⁶⁴

Ce projet d'environ 50 km d'autoroute à l'ouest de Lyon a très vite suscité un certain nombre d'oppositions locales⁷⁶⁵. Elles se sont exprimées notamment lors des trois débats publics qui ont jalonné la vie du projet entre 1997 et 2002⁷⁶⁶. Ces moments particuliers de la vie du projet ont été autant d'occasions pour le maître d'ouvrage du projet de formuler les problèmes que l'infrastructure était censée résoudre.

⁷⁶⁴ Source : Ibid., p. 124.

⁷⁶⁵ Différents articles de presse relatant ces oppositions peuvent être cités : NI, Lyon - Manifestation contre un projet de contournement autoroutier, *Le Monde*, le 19 février 1997 ; Ferrero, C., Les autoroutes de la discorde divisent Lyon, *La Tribune*, le 16 octobre 1998.

⁷⁶⁶ Décrites notamment dans différents mémoires universitaires. Nous pouvons citer : Devaux, F., *Légitimation de la parole associative et disqualification des intérêts particuliers dans les arènes de concertation. Analyse de la participation au débat public sur les contournements de l'agglomération lyonnaise*, Lyon: Université Lumière Lyon 2 - Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2002.

Pour citer le dernier débat public en date, celui de 2001-2002, un objectif majeur affiché par le maître d'ouvrage du projet de contournement ouest de Lyon était d'« extraire le transit du centre ville »⁷⁶⁷.



ÉCARTER LE TRAFIC DE TRANSIT DE L'AGGLOMÉRATION : UNE NÉCESSITÉ RECONNUE

Un premier débat, conduit en 1997, a porté sur l'opportunité d'un contournement autoroutier situé à l'Ouest de l'agglomération. Ce débat a conclu à la nécessité d'une solution durable aux difficultés de circulation Nord-Sud à Lyon. L'état des études disponibles n'a en revanche pas permis de confirmer la solution passant par l'Ouest.

■ L'OBJECTIF D'UN CONTOURNEMENT

C'est après des études complémentaires portant notamment sur les possibilités de raccordement sur l'A7 du contournement Ouest, sur une comparaison des scénarios Est et Ouest au plan environnemental, socio-économique et de l'attractivité pour le trafic, sur une approche de la pollution de l'air, qu'un nouveau débat a été conduit, en 1999, portant de façon équilibrée sur les scénarios Est et Ouest.

A l'issue de ce débat, la nécessité d'un contournement a été réaffirmée. Son but essentiel est de sortir le trafic de transit de l'agglomération pour permettre une requalification des axes autoroutiers qui la traversent, conformément aux objectifs du Plan des déplacements urbains. La décision du gouvernement du 18 mai 2000 de poursuivre les études du contournement par l'Ouest a été prise après ce débat.

■ POURQUOI LE SCÉNARIO OUEST ?

Le scénario Ouest consiste en une autoroute à créer entre l'A6 (au sud d'Anse) et l'A7 (région de Vienne). Le scénario Est comprend pour sa part, du Nord au Sud, l'A46, l'A432 complète, puis de l'A43 à l'A7 (au sud de Vienne) un tronçon d'autoroute à créer.

⁷⁶⁷ Ministère De L'équipement, Des Transports Et Du Logement et Réseau Ferré De France, Le dossier du débat public. Les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise, Lyon, octobre 2001.

Même si le scénario Est s'avérerait sans doute plus facile et moins coûteux à réaliser, les avantages décisifs du scénario Ouest ont été les suivants :

- Il offrirait une ouverture à l'Ouest de la région, favorable au développement économique de Roanne, Saint-Etienne et de l'Ouest du département du Rhône. Il contribuerait ainsi au rééquilibrage de la région Rhône-Alpes en permettant le raccordement de l'A89 et l'A45 (et de l'axe Lyon-Toulouse) sur l'axe Nord-Sud.

- Du fait de sa longueur équivalente à celle de la traversée de l'agglomération, il capterait naturellement le trafic de transit Nord-Sud, contrairement au tracé Est qui est plus long de 20 km.
- De ce fait, en soulageant la rocade à l'Est, il permettrait un meilleur fonctionnement des dessertes locales.

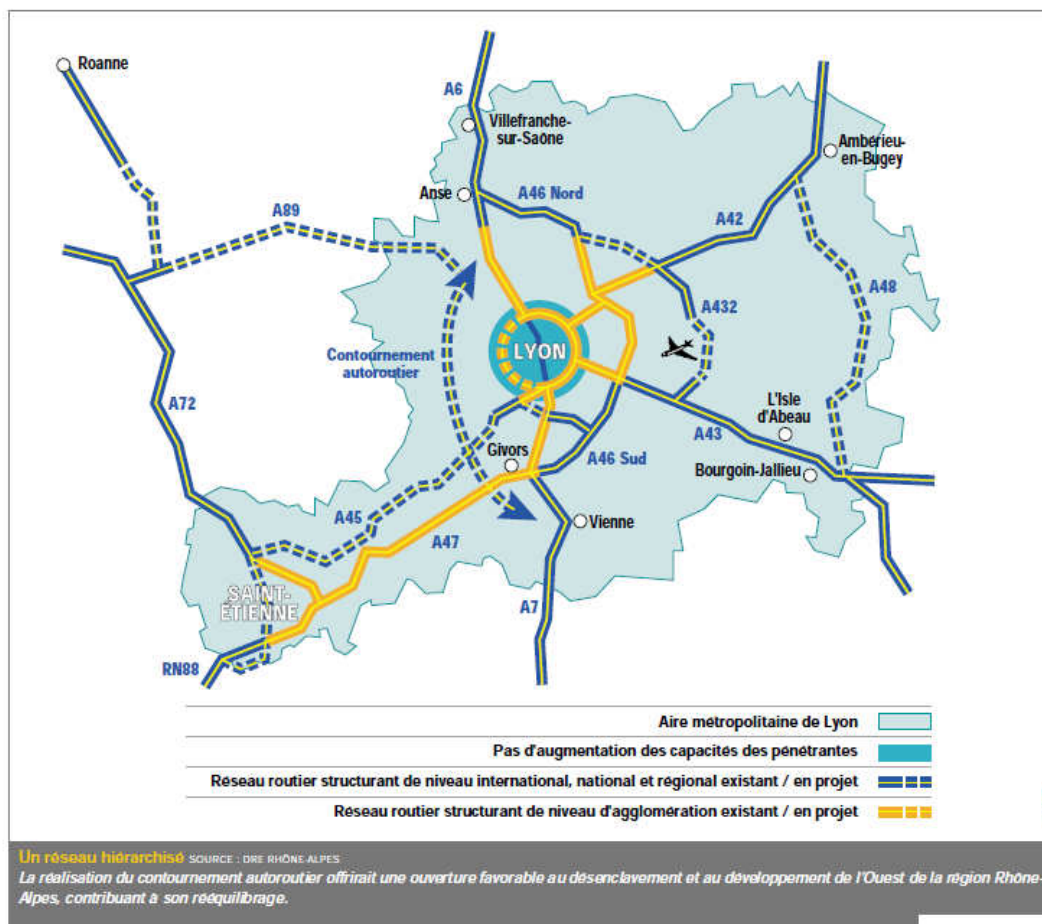


Illustration 7 : Extrait du dossier du maître d'ouvrage dans le cadre du débat public COL – Contournement Ferroviaire de Lyon de 2001-2002⁷⁶⁸

Dans cet extrait du document mis à disposition par le maître d'ouvrage du projet lors du débat public, le problème de la circulation au droit de l'agglomération lyonnaise est posé, et notamment sur l'autoroute A7. Les études de trafic sont présentées comme des dispositifs, des arguments, permettant de faire un lien entre ce problème et la solution d'un contournement autoroutier par l'ouest.

⁷⁶⁸ Source : Ibid.

Un autre document issu du débat public – le bilan de la concertation établi par la commission particulière – revient également sur cette question de la circulation, en précisant que la « réalité de l'encombrement du nœud lyonnais, routier et ferroviaire » n'avait été contesté par personne dans le cadre du débat public, et qu'il en a été de même pour les « conséquences négatives sur la sécurité et la qualité de vie de la population concernée ».⁷⁶⁹ Des objectifs sont également énoncés par le maître d'ouvrage, tel que « l'ouverture à l'ouest de la région » Rhône-Alpes et le raccordement des autoroutes A89 et A45 au réseau autoroutier, et surtout aux axes nord-sud. Enfin, est également affiché que le COL améliorerait la situation de la circulation sur la rocade est. Il est à ce titre bon de développer ici que la construction du COL est également une solution portée par des groupes d'acteurs organisés des territoires riverains de la rocade est, qui érigent le fonctionnement de la rocade est en problème, notamment pour des raisons de circulation ou de sécurité⁷⁷⁰.

Le projet de COL, tel que présenté par ses maîtres d'ouvrage dans le cadre du débat public qui a eu lieu à son sujet en 2001 – 2002, associait des problèmes de congestion, de sécurité et de qualité de vie pour les riverains d'autres infrastructures à la construction d'une nouvelle autoroute comme solution.

Quelques années après ce débat public, nous pouvons en outre évoquer la mise en place, avec l'avancement du projet et l'étape de la définition d'un fuseau du kilomètre, d'un groupe de travail entre élus locaux et les services régionaux de l'Équipement. Dans un contexte marqué par de fortes oppositions de la part d'élus de l'ouest lyonnais, notamment fédérés au sein d'une association du nom d'ALCALY⁷⁷¹, ce moment a lui aussi été l'occasion d'un travail sur les problèmes à résoudre.

⁷⁶⁹ Commission Particulière Du Débat Public, Débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Compte rendu établi par le président de la commission particulière, Lyon, 15 octobre 2001 – 15 février 2002.

⁷⁷⁰ Nous évoqué ici la constitution du CRURE (Collectif des Riverains et Usagers de la Rocade Est), comptant de nombreux élus et s'exprimant souvent par voie de presse régionale sur la nécessité de la construction du COL. Nous pouvons citer par exemple : NI, Une pétition pour accélérer le COL, *Le Progrès*, le 25 février 2005 ; Morera, J.-C., Meyzieu - Les riverains de la rocade Est demande un comité de suivi, *Le Progrès*, le 17 avril 2005 ; NI, Carton route et le CRURE refusent l'engorgement de la rocade est, *Le Progrès*, le 12 décembre 2007.

⁷⁷¹ Alternative au Contournement Autoroutier de Lyon. Plusieurs articles de presse peuvent être mentionnés quant au déroulement de ce groupe de travail et aux argumentaires déployés par les opposants au COL dans ce cadre : NI, Un comité de pilotage pour fixer le trafic lyonnais du contournement ouest de Lyon, *Le Progrès*, le 12 juillet 2005 ; Duret, A., Réunions sur le COL / Les élus de l'ouest lyonnais réagissent. Entre déception et colère, *Le Progrès*, le 22 septembre 2005.

Dans la pratique, cette définition a été l'objet d'un véritable travail d'argumentation de la part des acteurs en présence sur ce sujet⁷⁷². C'est ainsi qu'un cadre du service de maîtrise d'ouvrage évoquait que tout avait été « négociées au mot par mot » pour décrire l'activité du groupe.

L'extrait suivant nous permet d'exposer les problèmes construits et affichés à cette occasion :

« 2-1 Définition des problèmes à résoudre.

La demande du ministre des transports portait sur l'examen de la faisabilité et des effets d'autres solutions « pouvant remplir les mêmes fonctions que le COL ». Il ne s'agissait plus de répondre « oui ou non à telle infrastructure », mais de chercher comment traiter certains problèmes de gestion des trafics au droit de l'agglomération lyonnaise. Le Groupe a élargi la réflexion et a reformulé les problèmes à résoudre en s'appuyant sur la commande ministérielle et les objectifs du PDU du Grand Lyon, afin de répondre aux objectifs fixés :

1. Rétablir la fluidité du trafic de transit nord-sud au droit de Lyon,
2. Contribuer à la mise en œuvre des objectifs du plan de déplacements urbains de l'agglomération lyonnaise en écartant les trafics de transit de l'agglomération,
3. Favoriser le désenclavement de l'Ouest de la région Rhône-Alpes en développant l'accès à l'axe Rhône- Saône. »

Encadré 16 : Extrait d'un rapport de 2007 issu d'un groupe de travail entre la DRE Rhône-Alpes et des élus au sujet de l'opportunité du COL⁷⁷³

Par rapport aux problèmes que nous avons précédemment évoqués, nous notons toujours la présence de l'amélioration de la circulation. On peut également y voir que la mise en œuvre du PDU de Lyon est également érigée en problème, tout comme l'enclavement de l'ouest de la région Rhône-Alpes.

⁷⁷² Selon différents entretiens menés auprès d'acteurs du service de maîtrise d'ouvrage de la DRE Rhône-Alpes.

⁷⁷³ Direction Régionale De L'équipement Rhône-Alpes, Rapport du groupe de travail DRE Rhône-Alpes / Elus sur l'opportunité d'un contournement autoroutier de l'agglomération lyonnaise et les conditions de sa réalisation, Lyon: Ministère de l'Équipement, février 2007.

Cette brève évocation d'un certain nombre d'étapes qui ont marqué la construction du projet de contournement autoroutier par l'ouest de Lyon nous a permis de remarquer que les formulations des problèmes que le COL était censé résoudre ont évolué avec le temps, selon les contextes et les acteurs impliqués.

Un constat semble tout de même assez nettement se dégager, que l'on retrouve dans l'argumentation du maître d'ouvrage (les services routiers de l'Etat), reprise par d'autres acteurs comme le Collectif des Riverains et Usagers de la Rocade Est (le CRURE), et ayant même fait l'objet d'un consensus lors des débats publics, comme l'ont souligné les comptes-rendus édités par la CPDP⁷⁷⁴ : celui de la circulation au droit de Lyon, notamment sur l'autoroute A7, mais aussi sur la rocade est de l'agglomération.

L'enjeu d'un certain nombre de dispositifs argumentatifs ou techniques, tels que les études de trafic mobilisées par les services de l'Etat en charge du projet, est alors de pouvoir argumenter que ce problème trouve bien une solution avec la construction d'un contournement autoroutier par l'ouest.

L'aménagement de la RN88 et le problème de l'enclavement

L'aménagement à deux fois deux voies de la Route Nationale 88 entre Lyon et Toulouse figurait déjà dans le schéma directeur routier de 1992 en tant que Grande Liaison d'Aménagement du Territoire (GLAT)⁷⁷⁵.

Mais l'on peut dire que le Conseil Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) de 1993 a constitué un véritable acte fondateur pour cette infrastructure qualifiée d'aménagement du territoire d'une longueur de plus de 350 km. C'est à ce moment là qu'a été annoncée son inscription comme Liaison Assurant la Continuité du Réseau Autoroutier (LACRA) pour le schéma routier national suivant⁷⁷⁶.

Cette évolution était lourde de sens pour le projet. Au regard de la typologie utilisée par la Direction des Routes à l'époque pour classer les différents projets routiers nationaux et autoroutiers : une « GLAT » était « une route qui [pouvait] être aménagée

⁷⁷⁴ Commission Particulière du Débat Public.

⁷⁷⁵ Direction Des Routes, 1992, *op. cit.*

⁷⁷⁶ Reverdy, 2007, *op. cit.*, p.287.

par anticipation des besoins du trafic et en fonction des contraintes budgétaires »⁷⁷⁷. Il existait ainsi une ambiguïté sur un projet de GLAT quant à savoir si l'infrastructure allait être à deux fois deux voies ou non. Un projet de LACRA quant à lui impliquait nécessairement la construction ou l'aménagement d'une infrastructure existante à deux fois deux voies et à caractéristiques autoroutières. Ce changement de statut pour le projet, d'une voie express nationale à une autoroute non concédée, était en 1993 présenté comme « une chance historique pour la Lozère d'enrayer une désertification continue qui l'a vue perdre, en un siècle et demi, la moitié de sa population »⁷⁷⁸. Associé à une volonté d'aménagement des territoires du Sud-Massif central⁷⁷⁹, ce projet relatif à la RN88 reliait ainsi des problèmes des territoires traversés, à une solution qui était la construction d'une infrastructure à caractéristique autoroutière⁷⁸⁰.

Un projet d'infrastructure à caractéristique autoroutière a dès lors été élaboré par les services de l'Équipement, soit à l'époque la Direction des Routes et les Directions Départementales de l'Équipement concernées par la RN88. En 1998, le projet a fait l'objet de trois enquêtes publiques pour chacune de ses sections : aveyronnaise, lozérienne et haute-ligérienne⁷⁸¹. Les avis rendus par les commissaires enquêteurs pour deux d'entre elles furent défavorables, ce qui stoppa partiellement et temporairement l'élaboration du projet tel qu'il l'était envisagé jusque là⁷⁸².

Le projet d'aménagement de la RN88 a dès lors connu un rebond au début des années 2000, avec le travail d'un syndicat local de promotion de l'aménagement de la RN88 et sous l'égide de son président, alors maire de Rodez, qui est l'une des préfectures traversées par la route nationale. Un travail de lobbying de ce syndicat et des élus locaux qu'il regroupait conduisit au lancement de nouvelles études, par les services

⁷⁷⁷ Selon une définition donnée par un acteur de la Direction des Routes interrogé lors de notre travail de thèse, mais qui était déjà en place au moment où cette typologie était encore utilisée. Entretien avec un responsable de la sous-direction PRD à la DGR, le 07 janvier 2008, *op. cit.*

⁷⁷⁸ Reverdy, 2007, *op. cit.*, p.287.

⁷⁷⁹ *Idem.*

⁷⁸⁰ Il est à noter que quelques années auparavant, le processus avait été le même avec la décision de construire l'autoroute A75, traversant le Massif central du nord au sud, et qui a constitué à ce titre la référence très présente d'une réussite en matière d'aménagement du territoire pour les partisans de la RN88.

⁷⁸¹ D'après un Entretien avec un ancien chef de service Grands Travaux de la DDE de la Lozère, fait à Mende, le 30 octobre 2007.

⁷⁸² D'après un Entretien avec un ancien directeur départemental de l'Équipement de la Lozère, fait à Paris, le 6 juillet 2010.

déconcentrés de l'Équipement et avec l'aval de la direction des routes⁷⁸³. Un nouveau projet envisageant et promouvant dès lors la RN88 comme une « route du développement durable » vit alors le jour dans ce cadre. Cette appellation, co-construite par les services déconcentrés de l'Équipement et de l'Écologie et les élus locaux du syndicat, reposait sur un travail spécifique d'élaboration d'une « charte de développement durable »⁷⁸⁴.

Ce renouveau du projet mena jusqu'à de nouvelles concertations en 2006 pour une partie de l'itinéraire, soit pour la section entre l'autoroute A75 et le Puy-en-Velay. Nous pouvons citer ici des extraits du dossier de concertation produit par la Direction Départementale de l'Équipement de la Lozère au sujet des problèmes que l'infrastructure est censée résoudre :

UN SOUCI MAJEUR : L'ACCESSIBILITÉ ET LE TRANSPORT

Le territoire étudié est fortement enclavé dans sa partie Lozérienne

Mende est aujourd'hui à l'écart des grands axes de communication que sont le couloir rhodanien et l'arc méditerranéen. Les temps de parcours sont très importants, plus particulièrement sur le secteur de Langogne, que ce soit pour rejoindre les routes express ou les autoroutes, les services publics, ou les grands équipements. Ces difficultés dans l'accessibilité pénalisent également les entreprises. Le réseau ferré actuel est également peu performant.

Un enclavement dissuasif au développement économique

Les entreprises déclarent être pénalisées par l'enclavement, et notamment dans la partie lozérienne de la zone d'étude. Les clients sont peu enclins à venir sur le site de production, compte tenu des difficultés de transport, et des temps de parcours. Or, ces visites sont pour l'entreprise déterminantes pour faire connaître ses atouts à l'extérieur, ses performances, et l'efficacité de ses machines.

Par ailleurs, les liens physiques avec les unités extérieures, notamment celles implantées à l'étranger, sont problématiques. Les temps d'acheminement pour se rendre à Clermont-Ferrand (pour prendre un avion), ou Lyon (avion ou TGV) sont trop importants.

Les conditions de transport constituent un enjeu primordial, un élément vital pour nombre d'entreprises tant pour l'approvisionnement que pour les livraisons. Le transport rencontre de multiples problèmes : climat, neige, relief, topographie, ainsi que des problèmes de gabarit. L'hiver, le trajet par Langogne, du fait des congères, est très

⁷⁸³ D'après un Entretien avec un responsable "opérations routières" à la sous-direction des Investissements Routiers de la DGR, 15 novembre 2007, *op. cit.*

⁷⁸⁴ Syndicat Mixte D'études Et De Promotion De L'axe Toulouse-Lyon, Ministère Des Transports De L'équipement Du Tourisme Et De La Mer et Ministère De L'écologie Et Du Développement Durable, Charte pour le développement durable des territoires concernés par l'aménagement de la RN 88, Adoptée en Comité de Pilotage le 9 décembre 2005.

difficile. Le coût du transport reste très important : il est d'environ 12 A 13% de plus qu'en plaine.

Plusieurs secteurs d'activités sont pénalisés par les difficultés de transports, comme par exemple celui du BTP qui est totalement tributaire des conditions d'accessibilité et de transport : conditions de livraison des matériaux, transport des hommes sur le chantier.

Un accès aux équipements insuffisant

L'accès aux équipements est satisfaisant à Mende et au Puy en Velay mais la plupart des communes sont plus ou moins dépendantes des pôles principaux pour une partie des services de proximité dont elles ne sont pas équipées. On peut noter enfin des faiblesses en terme d'équité dans l'accès aux biens et services et de « vivabilité » des territoires situés sur la partie centrale de la RN 88 qui peuvent freiner leur développement économique. Aujourd'hui, les besoins de ces territoires en terme de rapidité d'accès aux grands équipements ne sont pas satisfaits.

Encadré 17 : Extrait d'un document de concertation publique en 2006 sur l'aménagement de la RN88⁷⁸⁵

Cet extrait illustre la manière dont la question de l'enclavement a pu être érigée en un problème pour les territoires traversée par la RN88, problème que son aménagement pouvait résoudre. Il est également à noter que la sécurité était également un enjeu présent dans le projet, le document évoquant par ailleurs « des enjeux de sécurité et de qualité de vie pour les habitants des centres-villes ».

Plus qu'un lien entre un problème sur le réseau routier existant et la construction d'une nouvelle infrastructure, le projet d'aménagement de la RN88 participe à ériger en problème l'absence d'infrastructures à caractéristiques autoroutières. C'est ainsi que l'on peut saisir les usages de l'« enclavement » des territoires du Massif central traversés par la RN88, auquel son aménagement à deux fois deux voies constitue une solution, comme l'a été l'autoroute A75 en son temps, construite également pour le désenclavement de ce vaste territoire.

Conclusion

Au-travers ce bref aperçu que nous venons de donner de ces deux projets, nous pouvons finalement constater que « congestion », « sécurité », et « enclavement », constituent trois problèmes pouvant être formulés à des différentes étapes des projets.

⁷⁸⁵ Direction Départementale De L'équipement Lozère, Aménagement progressif de la RN88 à 2X2 voies. Dossier de concertation, Mende, novembre 2006.

A l'image de notre hypothèse formulée entre introduction de la seconde partie de ce chapitre, ces différents cas permettent d'étayer l'idée que ces problèmes sont de véritables pierres angulaires pour les projets. En filant la métaphore d'un chaînage entre territoire et infrastructures, ces problèmes constituent selon nous des maillons particuliers des projets, qui sont eux-mêmes des chaînes argumentatives.

A partir de l'hypothèse développée dans la cadre de nos deux premiers chapitres qui a consisté dire que « congestion, sécurité et intérêt local » a constitué l'une des deux lignes narratives du Grenelle sur la politique routière et autoroutière, il est possible d'affirmer ici qu'elle fait référence à des constructions ancrées territorialement et dans le temps.

Le détour par ces projets a également permis d'apercevoir que la formulation des problèmes évolue également avec le projet et selon les contextes, aussi bien locaux que nationaux. Il est légitime maintenant d'essayer de rapprocher les dynamiques de ces projets du processus de planification initié à la suite du Grenelle avec la construction du schéma des infrastructures.

2.2. *Planification et clôture discursive*

Malgré l'observation du fait que la « congestion », la « sécurité » et l'« enclavement » font partie des problèmes traditionnels des projets routiers et autoroutiers, cela ne nous permet cependant pas de dire en quoi le récit mettant en lien le Grenelle, la limitation du développement routier et ces trois éléments, participe à la construction de la politique routière et autoroutière post-Grenelle. De la même manière que la première partie de ce chapitre a focalisé sur la planification multimodale et sa traduction en termes de problème pour le secteur routier, il s'agit maintenant de faire de même avec la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » qui a été décrite depuis le premier chapitre de cette thèse.

L'hypothèse que nous souhaitons développer à cet égard dans le cadre de cette sous-partie est que l'on peut considérer qu'il y a un lien entre les problèmes des projets et ceux de la politique de planification des infrastructures. M. Hajer définit la « clôture discursive » ("discursive closure") comme le processus par lequel des revendications fragmentées deviennent reliées les unes aux autres pour aboutir à une définition particulière d'un problème public⁷⁸⁶. Notre idée est de dire que le processus de planification des infrastructures de transport initié par le Grenelle participe à la « clôture discursive » des projets et que l'inscription d'un projet au SNIT participe également à la clôture discursive de la politique routière et autoroutière.

Le premier pan de cette hypothèse est de considérer, comme nous avons déjà pu l'entrevoir dans la sous-partie précédente, que la vie des projets routiers et autoroutiers est jalonnée par un certain nombre d'étapes, voire d'épreuves. Débats⁷⁸⁷ et enquêtes publiques⁷⁸⁸ ont fait l'objet de nombreux travaux. Ces étapes participent à façonner le

⁷⁸⁶ Hajer, 1995b, *op. cit.*, pp.21-22. On pourra également penser au regard de cette définition au travaux de J. Kingdon au sujet des processus de définition des problèmes : Kingdon, 1995, *op. cit.*

⁷⁸⁷ Voir par exemple : Revel (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative* ; Ollivier-Trigalo et Piechaczyk, *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées* ; Rui, S., Ollivier-Trigalo, M. et Fourniau, J.-M., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Paris: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2001, 302 p.

⁷⁸⁸ Piechaczyk, X., *Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité*, *Métropolis*, vol. 106-107, 1998 ; Piechaczyk, 2000, *op. cit.*

projet, non seulement car plus on avance, plus le projet devient précis, mais également car les transformations de son environnement général participent à son évolution, ou encore les problèmes qui sont posés. A cet égard, l'inscription d'un projet dans un schéma d'infrastructure mérite selon nous une attention particulière.

Le second pan consiste à dire que le choix des projets retenus dans le schéma des infrastructures a également participé à la clôture discursive de la politique autoroutière de par l'usage de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local ». En ce sens, il est possible de dire que les processus de mise en œuvre du Grenelle ont participé à construire l'insécurité routière, la congestion et l'enclavement comme des problèmes de la politique routière et autoroutière, et ce de par les usages de la ligne narrative pour argumenter le bien fondé des projets.

Pour montrer cela, l'idée est ici d'approfondir les dynamiques, depuis le Grenelle, des deux projets dont nous avons abordé l'histoire dans la sous partie-précédente. Chacun d'entre eux fait l'objet de l'une des deux sections suivantes. Il s'agit notamment de mettre en lumière les argumentaires utilisés lors de leur inscription – ou non – au schéma des infrastructures. Chacune des sections détaille, d'une part les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local », et d'autre part, ses confrontations éventuelles avec celle de la planification multimodale.

a. Distanciation des scènes et convergence des problèmes

Le Contournement Ouest de Lyon a été inscrit dans les deux premières versions rendues publiques du schéma national des infrastructures en tant que projet répondant à des « enjeux de congestion »⁷⁸⁹. Il participe à cet égard à faire exister cet enjeu en tant que problème de la politique routière et autoroutière. En faisant partie des projets de développement du SNIT, il a également été l'objet de l'évaluation relative à la planification multimodale, dont les mécanismes ont été décrits dans la première partie de ce chapitre.

Le second chapitre a développé l'idée que la ligne narrative de la planification multimodale comportait un récit sur les manques de la ligne qui relie les enjeux de la congestion, de la sécurité et de l'intérêt local. Il s'agit ici dans un premier temps

⁷⁸⁹ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.*

d'approfondir ce que représente l'inscription du COL dans le schéma des infrastructures pour l'une et l'autre de ces deux lignes narratives. Dans un second, alors que l'une des hypothèses de cette deuxième partie est que la ligne narrative de « congestion, sécurité et intérêt local » constitue une mise en récit de problèmes construits localement, l'enjeu est de saisir également l'impact des processus de l'inscription du COL dans le schéma des infrastructures pour le projet.

Le COL et le problème de la saturation

Comme évoqué dans les parties précédentes, la revue des projets associée à la construction du schéma des infrastructures a été l'objet d'un processus piloté par l'administration centrale, et pour lequel les services techniques et de maîtrise d'ouvrage ont été mobilisés. Les deux extraits suivants permettent d'illustrer comment les choses se sont déroulées pratiquement dans le cas du COL, et ce, au-travers le point de vue de l'un des membres du service de maîtrise d'ouvrage de la DRE impliqué lors de la revue des projets :

« F.C. : Et donc vous, localement, vous ressentez comment... Comment ça se traduisait ces évolutions et cette construction du SNIT ? On vous demandait de remplir des choses ? Ou de participer ? »

Interviewé : Il y a eu beaucoup de choses qui ont été faites au niveau central. On a très peu participé en fait, mis à part sur des éléments de contexte politique et territoriaux. Donc tout s'est fait pour l'essentiel entre la DIT, le SETRA, et les CETE, en faisant tourner notamment les modules de prévisions de trafic. [...] On a participé un peu. On a monté des fiches, des présentations, des trucs à la DIT. On a expliqué que les opérations, etc. Donc... Mais bon, en termes d'évaluation, ce n'est pas nous qui... Qui avons été les leaders. »⁷⁹⁰

« L'approche change, c'est sûr. Ce qui en sortira, on verra. Mais ça me donne moi un petit peu l'impression de loin d'un truc qui se passe en vase clos et

⁷⁹⁰ Entretien avec un ancien responsable du Service de Maîtrise d'Ouvrage de la Direction Régionale de l'Équipement Rhône-Alpes, fait à Lyon, le 02 octobre 2009

qui est complètement hermétique. Il faut vraiment en vouloir pour avoir des infos. »⁷⁹¹

Le premier passage revient sur le rôle de pilote dans le processus de la DIT et en particulier de DRN, en soulignant la faible implication du SMO. Le reste de l'entretien mené avec cet acteur permet en outre de voir qu'il considérerait que la contribution de son service avait été « très faible », en apportant seulement des éléments à la DIT au-travers de fiches, i.e. celles mentionnées dans le premier extrait ci-dessus. Ce ne sont pas non plus les acteurs du SMO qui ont rempli la grille d'évaluation multicritère pour le projet de COL, leur intervention se résumant à influencer sur la cotation de tel ou tel critère lors de grandes réunions se déroulant en centrale⁷⁹².

Au final, cette description de la centralisation du processus de revue des projets va de pair avec la prise de distance de la part de l'acteur : il qualifie le processus d'« hermétique » et juge les informations dispensées insuffisantes. Cette vision corrobore les éléments développés en première partie de ce chapitre quant aux scènes des usages de la ligne narrative de la planification multimodale, circonscrites à l'échelon central, ainsi que sa non-dissémination au niveau local jusqu'à la publication du schéma des infrastructures.

Les arguments utilisés pour construire l'opportunité du COL dans le cadre des discussions que nous venons d'évoquer, d'un côté par la centrale et de l'autre par le SMO, viennent compléter ce constat.

« Deuxième point c'était participer à la requalification de certains axes, alors là c'est par exemple typiquement le cas de Lyon, c'est à dire comment on va essayer de se sortir A6 / A7 de la ville, ou Strasbourg. »⁷⁹³

« Interviewé : Bon, le COL dans les critères du Grenelle pour les infrastructures routières, ils sont connus... Donc, il y a je dirais : traiter la saturation ; régler des problèmes de sécurité ; et faire de l'aménagement du territoire. Voilà les trois exceptions pour faire des autoroutes, c'est ça.

⁷⁹¹ Ibid.

⁷⁹² Ibid.

⁷⁹³ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

Donc sur le COL, bon clairement on est sur une idée de... de traitement de saturation. Et par ailleurs, bon on ne crée pas nécessairement un besoin nouveau, enfin une satisfaction nouvelle de transport. On fait plutôt : on prend des bagnoles qui passent en centre-ville, au moins en transit, et dans le couloir de la chimie qui n'est quand même pas génial non plus.

[...] Donc il y a des éléments là donc qui font que, pour nous... Enfin, pour nous quand on était DRE, pour nous le COL est indiscutable. Maintenant, nous on n'est pas le COMOP qui va juger de l'évaluation du SNIT, de la sortie du SNIT. Donc je crois qu'on a convaincu à peu près les tenants de notre ministère, donc une composante sur les cinq. Après, il faut voir ce que ça donne avec les autres composantes.

F.C. : Et qui sont ces personnes là ? Qui est-ce que vous pensez avoir convaincu ?

Interviewé : Ben c'est... La composante c'est : DIT plus CGDD, l'ancienne D4E en clair, donc commissariat général au développement durable. »⁷⁹⁴

Le premier extrait reprend l'un des « trois cas bien précis pour lesquels il est toujours intéressant en 2007 de faire des infrastructures routières »⁷⁹⁵, développés par les acteurs de la sous-direction PRD au moment du Grenelle. La première partie de ce chapitre aborde cet argumentaire pour comprendre comment le Grenelle, et notamment le problème du report modal, avaient fait sens au sein de l'administration en charge des questions du développement routier. Le second extrait illustre que très tôt pour les acteurs de l'administration centrale la réalisation du COL était fondée, dès l'issue de leur travail réflexif sur l'activité du secteur routier. Il constituait un exemple emblématique et intégré aux récits de ces acteurs visant à la re-légitimation du mode routier dans ce contexte au moment du Grenelle. Le second extrait reprend également l'argumentaire des membres du SMO lors de leurs rencontres avec l'administration centrale au moment de la revue des projets. On peut comprendre, au regard de ce passage, que la ligne narrative « congestion, sécurité, intérêt local » a été un récit mobilisé par l'acteur des services déconcentrés interrogé ici, et qu'elle a été utilisée pour construire un argumentaire quant à l'opportunité du projet au regard du Grenelle.

⁷⁹⁴ Entretien avec un ancien responsable du SMO de la DRE Rhône-Alpes, le 02 octobre 2009, *op. cit.*

⁷⁹⁵ Entretien avec une responsable de la "politique d'infrastructures" à la DGR, 2007, *op. cit.*

Ces éléments permettent encore une fois d'étayer l'idée d'un usage au niveau central de la ligne narrative de la planification multimodale, alors que « congestion, sécurité et intérêt local », avec l'exemple développé ici de la saturation, semble plutôt être un récit mobilisé localement.

Mise sur agenda d'un problème et fenêtre d'opportunité pour le projet

Pour compléter cette dernière observation et argumenter quant l'hypothèse d'un usage local de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local », il apparaît maintenant important de s'arrêter sur la trajectoire du projet COL depuis le Grenelle, et plus précisément, sur les impacts de la construction du SNIT.

Comme la plupart des projets, la vie du COL a connu de nombreux coups d'arrêts et de redémarrages. Le contexte politique localement chargé compte-tenu des oppositions locales qu'il suscite, mais aussi du fait de son imbrication avec d'autres projets d'infrastructures – A45, A89, ou Tronçon Ouest Périphérique de Lyon – impliquant de multiples collectivités et acteurs, ont fait que son déroulement a été jalonné d'un certain nombre d'évènement ayant pour effet de le remettre, ou non, à l'agenda.

Au moment du Grenelle, soit quelques mois après la rédaction du rapport que nous venons de mentionner, c'est l'image d'un projet « à l'arrêt » qui nous a été renvoyée par les acteurs des services de l'Équipement que nous avons interrogés, la dernière décision en date étant le lancement de nouvelles études sur un fuseau un peu différent de celui considéré jusque là, intégrant la possibilité de variantes pour le COL.

Dans son ouvrage *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, John Kingdon détaille un certain nombre de possibilités conduisant à la construction et à la mise sur agenda des problèmes, tels que des événements marquant⁷⁹⁶, des crises, ou encore des élections. La notion de fenêtre d'opportunité⁷⁹⁷, qu'il développe également dans ce cadre, constitue à ce titre une métaphore tout à fait appropriée pour illustrer les vicissitudes de certains projets. Il est selon nous intéressant de considérer que leur déroulement est jalonné d'un certain nombre de ces fenêtres, occasions d'accélérer le

⁷⁹⁶ John Kingdon parle de « focusing events », dans Kingdon, 1995, *op. cit.*, pp.94-100.

⁷⁹⁷ Ibid., p.165-195. Voir également au sujet de cette notion dans la littérature française : Ravinet, P., Politique publique, dans L. Boussaguet, Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004.

projet, ou à l'inverse le freinant. En poussant au plus loin l'image de la fenêtre d'opportunité, il s'agit aussi de dire qu'à certains moments les fenêtres sont totalement closes, ce qui se traduit par un arrêt temporaire du projet.

Pour ce qui concerne les fenêtres d'opportunité relatives au COL, les publications de nouveaux documents de planification au niveau national ont souvent été l'occasion de relancer des études ou de nouvelles concertations. Par exemple, les schémas de services élaborés entre 1997 et 2001⁷⁹⁸ ont été reliés au débat public du COL de 2001-2002⁷⁹⁹. La publication du CIADT de 2003, et de la carte des infrastructures à l'horizon 2025 qu'il a présenté, a quant à elle été l'occasion d'annoncer la poursuite des études relatives au COL, entérinant ainsi les conclusions du débat public qui avait eu lieu deux ans plus tôt⁸⁰⁰.

A l'inverse, la phase entre le changement de gouvernement de 2007 et la publication du schéma des infrastructures de transport en 2010, en passant par la période sur laquelle le Grenelle s'est déroulée, ont constitué ce qui peut être considéré comme une « fenêtre de non-opportunité » pour le COL. L'extrait suivant illustre cette idée :

« Moi je sens que sur le SNIT, enfin sur le COL et par rapport au SNIT, il ne se passera rien tant que le SNIT ne sera pas sorti. On n'aura pas de mandat à nouveau là-dessus, bien que le préfet de région demande... Il a écrit plusieurs fois pour savoir s'il allait avoir l'autorisation de sortir du bois et de recommencer les concertations et ainsi de suite. Mais bon, on sent bien qu'il ne se passera rien. Il ne se passera rien pour des raisons complètement politiques d'ailleurs hein, c'est... On ne peut pas dire on fait le Grenelle et puis... Et puis dire : on continue d'étudier le COL. Donc il faudra bien que... Pouvoir communiquer et sortir là-dessus, qu'on ait dit : et bien, on a bien réfléchi, on a évalué plein de trucs, en gouvernance à cinq, on est d'accord pour que ça, ça se fasse parce que ça rentre bien dans les critères des

⁷⁹⁸ Datar, 2002, *op. cit.*

⁷⁹⁹ Voir par exemple Commission Particulière Du Débat Public, Débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Compte rendu établi par le président de la commission particulière, 15 octobre 2001 - 15 février 2002 ; Ministère De L'équipement, Des Transports Et Du Logement et Réseau Ferré De France, 2001, *op. cit.*

⁸⁰⁰ Différents articles de la presse locale peuvent être mentionnés à titre exemple : NI, Les décisions officielles du CIADT, *Le Progrès*, le 19 décembre 2003 ; Samard, F., Le COL confirmé sans précipitation, *Le Progrès*, le 20 décembre 2003.

quelques opérations qui... qu'on... que l'État estime qu'il est nécessaire de faire... »⁸⁰¹

Ce qui est présenté dans cet entretien comme un point de blocage pour le COL fin 2009, est devenu quelques mois plus tard avec la publication du schéma des infrastructures une fenêtre d'opportunité pour le projet. L'inscription de ce projet dans le SNIT a été reliée au lancement d'un certain nombre de nouvelles études pouvant être considérées comme une remise à l'agenda du COL.

A l'approche et juste après que la première version du schéma des infrastructures ait été rendue publique, la presse locale et notamment le journal *Le Progrès*, revenaient sur le lancement de nouvelles concertations :

« On le croyait enterré. Il n'en serait rien. A la question « le contournement autoroutier par l'Ouest de Lyon est-il encore d'actualité ? », Dominique Bussereau a répondu hier par l'affirmative : « Oui, selon des modalités que je prescrirai prochainement au préfet de Région ». »⁸⁰²

« L'avant-projet du Schéma national des infrastructures de transport qui a été dévoilé par le ministère de l'Ecologie s'inscrit dans la droite ligne du Grenelle de l'environnement. La priorité à l'horizon 2030 est donnée au rail et aux transports urbains. Très peu d'aménagements routiers qui n'ont pas encore fait l'objet d'une procédure administrative sont au programme. Il s'agit de projets dits de décongestion d'un certain nombre d'agglomérations. Le serpent de mer qu'est le Contournement Ouest de Lyon (COL) figure parmi ceux-ci. Ce projet, qui a fait l'objet de trois débats publics et a suscité une vive polémique, semblait quasiment enterré. Toutefois récemment, Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux Transports, lors d'un passage à Lyon, avait affirmé qu'il demeurerait d'actualité et qu'il en transmettrait «les modalités au préfet. »⁸⁰³

Outre le premier extrait qui illustre l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité à un mois de la publication de la première version du schéma des infrastructures, le second relie en outre le redémarrage de ce projet au Grenelle. On peut également s'apercevoir, toujours au regard de ce second passage, que la congestion est érigée en un problème de la

⁸⁰¹ Entretien avec un ancien responsable du SMO de la DRE Rhône-Alpes, le 02 octobre 2009, *op. cit.*

⁸⁰² Samard, F., Réseau ferré : Rhône-Alpes centralise ses commandes, *Le Progrès*, le 15 juin 2010.

⁸⁰³ Samard, F., Aménagement ; Le COL présent dans le schéma national des infrastructures de transport, *Le Progrès*, le 14 juillet 2010.

politique autoroutière post-Grenelle⁸⁰⁴. La ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » apparaît donc dans ce cas comme un récit permettant de relier le Grenelle et la mise sur agenda du COL.

Le Contournement Ouest de Lyon apparaît finalement comme un projet au sein duquel convergent les deux lignes narratives issues du Grenelle concernant le développement routier. De surcroît, en étant « suspendu » depuis 2007 et la revue des projets, il a également participé à construire une certaine image du Grenelle, notamment dans les médias, à savoir celle d'un objet vecteur d'un changement pour la politique routière et autoroutière. Enfin, compte tenu du fait que la « congestion » faisait partie du récit qu'est le projet de COL, son inscription au schéma des infrastructures a également participé à en faire l'un des problèmes de la politique routière post-Grenelle, non seulement de par les points de vue véhiculés par les médias sur ce projet, mais également au regard des argumentaires mobilisés par les acteurs des services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie participant à sa construction.

b. Le problème du désenclavement

Au moment du Grenelle, c'est un projet qui constituait un enjeu important pour les acteurs locaux qui nous a été décrit par les services déconcentrés de l'ex Ministère de l'Équipement. Ses caractéristiques avaient beaucoup évoluées depuis le projet de LACRA datant des années 90. Il était de plus soumis à une contrainte budgétaire importante, car financé sur fonds publics. Les références au CIAT de 1993 sont restées, en outre, très présente depuis le Grenelle, tout comme le problème de l'enclavement des territoires traversés par la RN88.

Cependant, l'aménagement de la RN88 est un projet qui, quant à lui, n'a pas figuré dans la première version du schéma des infrastructures publié en juillet 2010⁸⁰⁵. Il est cependant bien présent dans la seconde version de janvier 2011, mais sous une forme

⁸⁰⁴ Nous pouvons citer un autre article de presse, publié cette fois dans le journal *Le Monde*, alimentant également cette idée : Boucaud, J., A l'ouest de Lyon, deux projets routiers pour faire " sauter " le bouchon, *Le Monde*, le 1 août 2010.

⁸⁰⁵ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2010, *op. cit.*

différente de celle du contournement ouest de Lyon par exemple, c'est-à-dire qu'il n'a pas été inscrit dans l'une des trois cartes des projets de développement routier et autoroutier. On le retrouve en annexe du schéma, au sein de ce qui est décrit comme une « fiche » relative au mode routier, dont l'objectif affiché est de « renforcer l'accessibilité des territoires dont les populations souffrent d'enclavement ».

Fiche ROU6 : Renforcer l'accessibilité des territoires dont les populations souffrent d'enclavement

Objectif de rattachement

Améliorer les performances du système de transport dans la desserte du territoire

Contexte/Éléments de justification

Certains territoires peu denses, bien que déjà desservis par le réseau routier national, peuvent avoir besoin de voir leur accessibilité routière nationale renforcée, afin d'avoir accès dans des conditions raisonnables, aux services de base nécessaires à la vie quotidienne de leurs habitants : services publics de santé et d'éducation, commerces, bassins d'emplois.

Description de la mesure [...] Cela concerne plus particulièrement des liaisons qui répondent à des enjeux de désenclavement notamment (mais pas uniquement) des territoires de montagne. Cela pourra conduire éventuellement à une mise à 2x2 voies complète à terme de certains itinéraires routiers en passant toutefois par des phases d'aménagement intermédiaire, moins ambitieuses. Tel est le cas de la RN20 en Ariège, de la RN 88 entre le Puy et A75, de la RN12 entre Dreux et Fougères, de la RN21 entre Limoges et Tarbes, de la RN164 en Bretagne ou encore RN122 dans le Cantal et le Lot, voire de la RN102 en Ardèche et Haute-Loire, de la RN116 dans les Pyrénées orientales, de l'accès à Digne-les-Bains par la RN85 ou encore de la RN1 et la RN2 en Guyane.

Encadré 18 : Extrait de l'une des « fiches action » de la version du schéma des infrastructures de janvier 2011 relative à l'enclavement⁸⁰⁶

Alors même que le volet relatif au développement routier du schéma des infrastructures comporte une carte des projets répondant à des enjeux « d'équité territoriale et de désenclavement », le projet d'aménagement de la RN88 sur la section Le Puy – A75 apparaît dans ce document, au même titre qu'un certain nombre d'autres

⁸⁰⁶ Direction Générale Des Infrastructures Des Transports Et De La Mer, 2011, *op. cit.*, p.117.

projets d'aménagement de routes nationales, sans que l'on puisse pour autant bien comprendre s'ils ont fait l'objet de l'évaluation multicritère associée au SNIT à laquelle ont été soumis ceux inscrits dans les trois cartes des projets de développement.

Le Grenelle : une fenêtre d'opportunité pour un projet labellisé « développement durable »

Dès le lancement du Grenelle, et alors qu'une limitation du développement routier, voire un moratoire sur les autoroutes, étaient évoqués⁸⁰⁷, il est assez étonnant de noter qu'à l'inverse, le Grenelle a été décrit comme une opportunité par de nombreux partisans du projet d'aménagement de la RN88. Le Syndicat Mixte d'Etudes et de Promotion de l'Axe Lyon-Toulouse⁸⁰⁸ a ainsi par exemple produit une contribution, à l'intention du groupe de travail n°1 du Grenelle⁸⁰⁹, visant à argumenter « que le projet de la RN 88 est en mesure d'être retenu dans les propositions du Grenelle Environnement »⁸¹⁰. En s'appuyant sur la « charte de développement durable » signée le 21 mars 2007 par le président du syndicat et les Ministres de l'Ecologie et de l'Equipement⁸¹¹, il était ainsi proposé de faire de l'aménagement de la RN88 « le « prototype » d'une nouvelle politique de réalisation des infrastructures routières qui doit être débattue dans le cadre du Grenelle Environnement »⁸¹². Nous avons également pu

⁸⁰⁷ Voir chapitre 1.

⁸⁰⁸ Le Syndicat Mixte d'Études et de Promotion de l'Axe Toulouse Lyon est une organisation qui associe depuis 1991 des représentants des collectivités concernées par le tracé de la RN88 (régions, départements, villes préfectorales, etc.), dans l'optique de la promotion de l'aménagement de la RN88.

⁸⁰⁹ Au sujet du déroulement de ce groupe de travail relatif à la lutte contre le changement climatique, voir le chapitre 1.

⁸¹⁰ Syndicat Mixte D'études Et De Promotion De L'axe Toulouse-Lyon, Grenelle Environnement 2007. Contribution du Syndicat Mixte d'Études et de Promotion de l'Axe Toulouse-Lyon au thème « transports et déplacements » (atelier 1 - groupe de travail n° 1).

⁸¹¹ Cette signature a fait l'objet d'une importante couverture par la presse, surtout locale, voir par exemple : NI, Le développement durable au cœur de l'aménagement de la RN 88, *Le Progrès*, le 22 mars 2007 ; NI, Développement durable pour la RN 88, *Centre Presse*, le 21 mars 2007 ; NI, Rodez-Le Puy: une charte du développement durable pour l'aménagement routier *Agence France Presse*, le 21 mars 2007.

En ce qui concerne le contenu de la charte, voir : Syndicat Mixte D'études Et De Promotion De L'axe Toulouse-Lyon, Ministère Des Transports De L'équipement Du Tourisme Et De La Mer et Ministère De L'écologie Et Du Développement Durable, Charte pour le développement durable des territoires concernés par l'aménagement de la RN 88.

⁸¹² Syndicat Mixte D'études Et De Promotion De L'axe Toulouse-Lyon, 2007, *op. cit.*

retrouver cette argumentation reliant Grenelle et charte de développement durable dans de nombreux articles de presse locale à la suite de la tenue du Grenelle. Le président du syndicat pour l'aménagement de la RN88, par ailleurs maire de la ville de Rodez, évoquait cet « atout » dans un article du *Midi Libre* au début de l'année 2008 :

« « Quand nous avons décidé de positionner la RN 88 comme un axe de développement durable, la décision était un peu risquée », a argumenté Marc Censi. « Aujourd'hui, nous sommes dans le bon créneau. Sachant qu'il n'y a pas beaucoup d'argent, nous devons profiter de notre avance. » Le président du syndicat mixte sait toutefois que la tâche sera ardue, la CIADT du printemps 2008 devant mettre en avant des transports alternatifs qui « vont mobiliser l'essentiel des crédits. » »⁸¹³

Deux éléments s'ajoutent ici au Grenelle et à la charte de développement durable quant à la question de l'avenir de la RN88 : la rareté des ressources budgétaires, et ainsi la concurrence avec d'autres projets ; et la perspective de l'organisation d'un CIADT au printemps 2008, dont nous avons eu l'occasion de décrire, dans le cadre de notre second chapitre, les annonces faites à ce sujet et son assimilation à la publication du schéma national des infrastructures de transport.

Ce CIADT n'a cependant pas eu lieu. Nous avons observé et décrit, également dans notre second chapitre, les atermoiements relatifs au lancement de la revue des projets routiers. Le schéma des infrastructures a finalement été publié dans sa première version en juillet 2010. Jusque là, aucune communication sur les résultats des évaluations et des projets abandonnés n'avait eu lieu. Les interactions, potentiellement négatives, avec les élections, étaient une raison souvent évoquées par les acteurs pour expliquer cet état de fait. Au regard du cas de la RN88, on peut dire que ce projet a effectivement joué un rôle très important dans les débats relatifs aux élections locales qui ont eu lieu depuis le Grenelle.

Outre la question de ce CIADT et du schéma des infrastructures, la vie du projet RN88 a également été jalonnée par une autre étape, à savoir la construction des Plans de Modernisation et de Développement des Itinéraires (PDMI), contrat reliant l'Etat et les

⁸¹³ Born, J., RN 88 : Le syndicat mixte veut réussir à convaincre l'État, *Midi Libre*, le 7 février 2008.

collectivités locales au sujet de l'aménagement des routes nationales. Ces processus se sont passés en marge de la construction du SNIT.

Mais la construction des PDMI a été impactée d'une autre manière par le Grenelle et sa mise en œuvre. On peut tout d'abord évoquer que les discussions relatives aux PDMI ont été interrompues une première fois en raison de la tenue du Grenelle de l'Environnement. Pour compléter, les deux extraits suivants illustrent des incertitudes qui planaient pour les acteurs à ce moment là :

« Interviewé : Mais il y a eu une période de six mois pendant laquelle il n'y a pas eu vraiment d'avancement du dossier. Donc là... il y a eu ça, il y a eu le Grenelle, il y a eu derrière surtout la réorganisation complète du ministère qui fait que le syndicat a dit : mais à qui on a affaire dorénavant ? Alors, pendant un bout de temps, la DGR était quand même un interlocuteur privilégié au sein du ministère pour le syndicat en tant que maître d'ouvrage des infrastructures. Aujourd'hui, la DIT se met en place mais les acteurs ont complètement changé à l'intérieur, donc c'est un peu plus difficile de se repérer. »⁸¹⁴

« F.C. : Les discussions pour les PDMI, elles se passent comment en pratique ? Je suppose que vous avez des interlocuteurs à la DIT ? Qui ne sont pas forcément les mêmes que pour le SNIT ?

Interviewé : C'est DRN. Oui oui c'est DRN. C'est avec eux que l'on a... enfin, c'est DRN et CPT, c'est les 2, mais enfin DRN était très présent sur les projets qui nous concernaient. Donc ça s'est discuté... C'est DRN qui était le pilote d'ailleurs à l'époque, dans les discussions. »⁸¹⁵

Le Grenelle, mais aussi la réorganisation du ministère et surtout de la centrale, sont présentés ici comme un facteur de trouble pour l'activité des acteurs des services déconcentrés. La sous-direction PRD s'est ainsi retrouvée au cœur des discussions relatives aux PDMI, au détriment des acteurs traditionnellement en charge de ces questions, ce qui peut être compris comme un facteur de reconfiguration des circuits décisionnels.

⁸¹⁴ Entretien avec un responsable du service maîtrise d'ouvrage à la DRE Languedoc Roussillon, fait à Montpellier, le 19 novembre 2008.

⁸¹⁵ Entretien avec un responsable du service transports à la DREAL Languedoc Roussillon, fait à Montpellier, le 30 juillet 2010.

L'aménagement d'une partie de la RN88 a finalement été inscrit dans les PDMI, mais l'engagement financier de l'Etat dans ce cadre a été décrit par différents acteurs locaux comme insuffisant. Il est alors intéressant de remarquer que le Grenelle, alors qu'il précise une priorité aux modes alternatifs à la route en termes d'investissements, semble avoir été au contraire utilisé comme un argument permettant de rouvrir les débats relatifs au financement de la RN88, et ce, malgré le fait que les PDMI sur la période 2009-2014 venaient d'être entérinés quelques mois auparavant. C'est plus précisément la publication du SNIT, et surtout la non-inscription de la RN88 dans ce cadre, qui a eu cet effet.

Pour prendre un exemple, nous pouvons nous arrêter sur une question parlementaire posée par un député de la Lozère en août 2010, soit moins d'un mois après la publication de la première version de l'avant-projet du SNIT. Elle soulève que le projet d'aménagement de la RN88 n'a pas été retenue, alors qu'elle constitue, selon l'acteur, « une artère particulièrement importante et son aménagement dans le département de la Lozère est essentiel tant pour des raisons de sécurité que de développement économique »⁸¹⁶. La réponse du Ministère de l'Ecologie, publiée au journal officiel en décembre de la même année, souligna également l'intérêt de l'aménagement à 2X2 voies de la RN88 en termes de « désenclavement des territoires traversés », tout en distinguant les PDMI du SNIT. La RN88 était classée dans le cadre des PDMI, ce qui permettait d'expliquer qu'elle ne figurait pas dans le schéma.

Le projet a finalement été introduit dans le schéma des infrastructures, dans le cadre de ce que nous avons décrit en introduction de cette section. Cette inscription – quoique à la marge des projets de développement – n'a pas manqué d'être saluée, notamment dans la presse par de nombreux élus locaux⁸¹⁷. En visite en Lozère, la Ministre de l'Ecologie Nathalie Kosciusko-Morizet parla en outre de la RN88 comme d'un projet « retenu » par le SNIT, « parmi les infrastructures routières particulièrement

⁸¹⁶ Assemblée Nationale, Question N° : 86398 de M. Saint-Léger Francis (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère), Paris, 21 décembre 2010.

⁸¹⁷ Par exemple : NI, Conseil Général : RN88, *Midi Libre*, le 29 mars 2011.

concernées par la politique de modernisation de l'Etat », et d'un « axe majeur de desserte des territoires de la frange sud du Massif central »⁸¹⁸.

Au final, on peut comprendre que la ligne narrative « congestion, sécurité, intérêt local – ou désenclavement » –, constitue un récit qui a relié la RN88, le problème du désenclavement du Massif central et le Grenelle, et ce au-travers le schéma des infrastructures. De surcroît, à la lumière à la fois de cette idée et du reste de cette sous-section, le Grenelle, et surtout cette ligne narrative, apparaissent pour la RN88 comme le déclencheur d'une production argumentative de la part des partisans de son aménagement. De ce fait, la dissémination de ce récit peut être assimilée selon nous à une fenêtre d'opportunité pour certains acteurs du projet.

Un projet sur lequel la planification multimodale n'a pas de prise

Après un arrêt sur les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité, intérêt local », l'idée est maintenant d'approfondir, dans le cas de la RN88, ses interactions avec celle de la « planification multimodale ». Il s'agit ainsi de dresser le tableau le plus complet possible des dynamiques inhérentes à ce projet depuis le Grenelle.

Pour commencer, peut être évoquée la pratique de la planification multimodale en ce qui concerne l'aménagement de la RN88, c'est-à-dire la manière dont il a été traité dans le cadre de la revue des projets. La façon dont les services déconcentrés en charge de la RN88 ont participé au processus fournit des éléments de réponse :

« F.C. : Est-ce que vous vous souvenez comment le dispositif SNIT vous à été présenté par la centrale ? Et les discussions que vous avez eues au début de la construction du SNIT ? »

Interviewé : Il y a eu... On nous a présenté ça comme enfin bon l'élaboration d'un schéma un petit peu bon... qui prenait le relai des stratégies, enfin des orientations stratégiques qui avaient été donné dans le cadre du CIADT de 2003, qui dans le cadre du Grenelle, rebattait un petit peu les cartes pour définir une nouvelle politique je dirais de développement des infrastructures de transport. Avec... Donc multimodale, une approche multimodale. Nous on était au niveau du SMO concernés par un ensemble de projets qui devaient

⁸¹⁸ Pagès, D., Kosciusko-Morizet : « Rassurer les habitants », *Midi Libre*, le 12 mai 2011.

donc être évalués pour pouvoir être analysés au niveau de l'élaboration du SNIT et voir si ils méritaient d'être retenus ou pas. »⁸¹⁹

« Interviewé : Par exemple la RN88, assez bizarrement, elle n'a pas fait partie du projet, parce que l'on considérait sans doute que l'itinéraire est existant et que c'est plus un aménagement de cet itinéraire, donc progressif, qui doit être réalisé pour fiabiliser le temps de parcours, sécuriser le parcours, éviter les quelques congestions, que la réalisation d'un nouvel axe. Donc je pense que c'est pour ça que ça n'a pas été intégré.

F.C. : Est-ce que ça fait l'objet de discussions ? Je ne sais pas entre vous et la DIT ?

Interviewé : Oui. Mais assez vite, autant que je me souviene, ça a été... C'est un projet qui n'a pas été retenu. »⁸²⁰

Le premier extrait revient sur les discussions entre l'administration centrale et le SMO concerné dans le cadre de la construction du schéma des infrastructures. Ce passage faisait suite à un développement de l'acteur sur le fait que le processus était « très piloté par la centrale » et notamment de la part de la DIT. Il mettait également l'accent sur une nouveauté qui était l'implication du CGDD, soit un service de l'administration central considéré associé à l'ex Ministère de l'Environnement. Pour aller plus loin dans l'analyse, l'idée de la question posée dans ce premier extrait était de recueillir des éléments relatifs aux récits utilisés par les acteurs impliqués dans la construction du schéma national des infrastructures. La réponse qui y est formulée ressemble fort à une description de la ligne narrative de la planification multimodale : avec sa mise en scène du changement – par rapport au document de planification précédent – ; sa dimension stratégique ; et la mise en avant du caractère multimodal de l'exercice.

Le second extrait aborde quant à lui le cas particulier de la RN88 dans les processus de la revue des projets. Comme déjà évoqué, il s'avère que ce projet n'a pas fait l'objet de l'analyse multicritère de la planification multimodale, au motif qu'il a été

⁸¹⁹ Entretien avec un responsable du service transports à la DREAL Languedoc Roussillon, le 30 juillet 2010, *op. cit.*

⁸²⁰ Ibid.

considéré comme un aménagement progressif d'une infrastructure existante. Mais il est également intéressant de noter que, tout en étant considéré comme un projet à ne pas évaluer, toute une série de problèmes sont mis en récit autour de la RN88, tels que la sécurité et la congestion : on parle d'aménagement pour « sécuriser la parcours » et « éviter les quelques congestions ». Si l'on ajoute à cela le fait que le problème sur lequel les acteurs insistent le plus est celui du « désenclavement » pour parler de la RN88, on retrouve avec cet extrait toutes les composantes de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local ». Elle semble faire d'autant plus sens pour le projet d'aménagement de la RN88 qu'il n'était pas soumis à l'évaluation multicritère et donc à la ligne narrative de la planification multimodale.

Pour finir cet étude des dynamiques de la RN88 inhérentes au Grenelle, et par la même occasion continuer à approfondir la question de la confrontation entre les lignes narratives au sein du projet, il paraît intéressant en dernier lieu de s'arrêter sur le cas d'une petite section de la RN88 dont le financement a été inscrit aux PDMI 2009-2014, et donc à la suite du Grenelle.

Une concertation a été menée en 2008 pour l'aménagement de la rocade ouest de Mende. Et à la question de savoir ce que le Grenelle de l'Environnement avait changé à la façon dont la concertation avait été menée, voici la réponse de l'un des dirigeants du service de maîtrise d'ouvrage :

« F.C. : Un peu la même question que je vous ai posée auparavant, est-ce que le Grenelle environnement a, en quelque sorte, changé la façon dont vous avez conçu ce dossier de concertation ? Est-ce que vous parlez notamment du Grenelle de l'environnement dans ce dossier ? »

Interviewé : Sur un dossier comme ça, le Grenelle c'est toujours la même philosophie. Alors c'est plus... Parce que le Grenelle en fin de compte il y a deux approches : c'est la répartition modale, et sur ce projet là, l'approche multimodale a peu de prise. Il y a des projets qui sont beaucoup plus... dont il faut effectivement intégrer une approche de plus en plus forte. [...]

La rocade proprement dite de Mende c'est... il y avait pas... Cette approche était quand même beaucoup plus... Faible, enfin je veux dire c'est un contournement essentiellement routier, il n'y a pas de transports urbains, même s'il y a des bus à Mende, il n'y a pas de parking de rabattement, enfin on est pas du tout dans la même logique que sur une agglomération comme

Montpellier. Donc c'est vrai que l'on n'a pas... cette approche du Grenelle n'a pas été prise en compte de façon très importante.

Par contre, a été prise en compte l'autre approche, c'est la réalisation. C'est-à-dire conception et réalisation, c'est-à-dire prise en compte effectivement des espaces naturels, protection de la biodiversité, des ressources en eau etc. Bon encore une fois qui existait déjà, mais qui dans la logique du Grenelle a été renforcée, c'est-à-dire que l'on a là une prise en compte... C'est toute une ambiance. C'est pas des décisions nouvelles, ce n'est pas une approche nouvelle, mais c'est une approche accentuée, où ces sujets là sont renforcés, on le regarde de façon peut-être plus attentive ou on l'étudie de façon peut-être un petit peu plus précise. On est plus dans cette logique là. Donc l'accent a été mis sur ce dossier là... donc le Grenelle a donc eu cet impact là, dans ce sens là. »⁸²¹

Cet extrait nous permet tout d'abord de corroborer notre analyse quant à la non-intégration de la ligne narrative de la planification multimodale dans le projet relatif à la RN88. C'est ce que l'on retrouve quand l'acteur évoque que « l'approche multimodale a peu de prise » à son sujet.

Nous avons en outre passé au crible le dossier relatif à la concertation évoquée⁸²², et nous n'avons pas retrouvé de références ni à la planification multimodale, ni à la grille d'évaluation multicritère. Encore plus étonnant, alors qu'il est daté de 2008, aucune référence n'est faite dans ce dossier au Grenelle lui-même.

La question posée à l'acteur dans l'extrait, à l'image du parti-pris méthodologique employé dans nos entretiens, permet de plus de formuler une observation quant au lien entre Grenelle et changement. En réponse à une interrogation sur le changement induit par le Grenelle, l'acteur revient sur ce que nous considérons comme la prégnance de la planification multimodale sur le projet, comme si c'était ce récit en particulier qui permettait aux acteurs de justifier la question du changement. On observe également dans son argumentaire une association du Grenelle à une meilleure prise en compte de la protection de la nature lors de la réalisation des projets, élément faisant de longue date partie des pratiques selon lui.

⁸²¹ Ibid.

⁸²² Direction Régionale De L'équipement Languedoc-Roussillon, Rcade Ouest de Mende. Dossier de concertation. Mai-Juin 2008: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, mai 2008.

Ce cas particulier de la RN88 laisse place finalement à deux possibilités, quant à la vision des acteurs locaux de l'administration des routes sur la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » : soit elle n'est pas véritablement rattachée au Grenelle ; soit elle n'est pas associée à une forme de changement.

Conclusion

Le point de départ de la seconde partie de ce dernier chapitre a été de revenir sur les schémas d'infrastructures passés dans le domaine routier. Nous avons constaté que les problèmes de la congestion, de la sécurité et du désenclavement étaient inscrits de manière assez récurrente dans ce type de document. Cette première observation a conduit à appréhender la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » comme un récit reprenant des problèmes traditionnels relatifs au mode routier.

Pour comprendre au mieux ses usages et son rôle dans le contexte de la politique routière et autoroutière post-Grenelle, le fil conducteur de cette partie a été d'approfondir les cas de deux projets : l'un relatif à la construction d'une nouvelle autoroute dans l'ouest lyonnais ; l'autre l'aménagement d'une route nationale traversant le Massif Central.

D'une part, en considérant un projet comme un récit, nous avons étayé l'idée que la congestion, la sécurité et le désenclavement constituaient dans les deux cas des enjeux pouvant être érigés en problèmes. Ils pouvaient à cet égard être intégrés au sein des constructions narratives inhérentes à chacune des infrastructures envisagées.

D'autre part, les recours à différents entretiens menés auprès d'acteurs des services déconcentrés de l'ex Ministère de l'Équipement, à des revues de la presse locale et à des extraits de débats parlementaires, ont permis d'observer les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local ». Pour certains élus, mais aussi pour les acteurs des services locaux de l'administration des routes, elle était souvent mobilisée dans le but de justifier l'opportunité d'une infrastructure routière au regard du Grenelle.

Au final, au-travers l'étude des cas particuliers de ces deux projets, ce récit apparaît comme étant en concurrence avec la ligne narrative de la planification multimodale. En ajoutant le fait que les acteurs des services déconcentrés que nous

avons interrogés marquaient une certaine distance vis-à-vis de ce récit produit au niveau central, il est finalement possible de comprendre cette opposition entre les deux lignes narratives comme le témoin de tension entre le local et le central.

Conclusion

L'idée développée dans le cadre de ce troisième chapitre a été d'analyser le lien construit par les acteurs entre le Grenelle et la politique de développement routier et autoroutier qui avait cours jusqu'au déroulement de cet événement. En partant de l'hypothèse du fondement empirique de cette politique publique, notamment au regard de son histoire et de l'organisation administrative relative au développement routier, l'enjeu a été d'approfondir la question d'un changement inhérent au Grenelle. Ce chapitre se décompose pour cela en deux temps, traitant l'un et l'autre des lignes narratives du Grenelle mises en lumière et détaillées dans les chapitres précédents.

Pour commencer, nous avons focalisé sur la trajectoire de la ligne narrative de la planification multimodale au sein de la politique routière et autoroutière.

Dans un premier temps, les enjeux introduits par le Grenelle ont amenés à mettre à l'épreuve l'hypothèse du fondement empirique d'une politique de développement routier et autoroutière à la suite du Grenelle. De par l'introduction du report modal de la route vers les autres modes comme un enjeu, il a ainsi paru délicat, analytiquement parlant, de considérer qu'il s'agissait d'un nouveau problème pour une politique dont les solutions sont des constructions de grandes infrastructures routières et autoroutières.

Cependant, l'analyse des usages de la ligne narrative de la planification multimodale a conforté la pertinence de s'attacher à un secteur du développement des routes et des autoroutes, ainsi qu'à une politique lui étant relative. C'est ce que nous avons déduit de notre étude des processus relatifs à la revue des projets routiers nationaux et autoroutiers associée à la planification multimodale.

Au-delà, nous avons mis en lumière qu'elle a également constitué un récit auquel a été reliée une démarche réflexive menée au sein de l'administration des routes quant à la légitimité des grandes infrastructures routières et autoroutières à l'étude. Nous avons pu dire que la ligne narrative de la planification multimodale, en participant à ce questionnement, faisait exister le problème de la légitimation de la route par rapport aux autres modes de transports. La planification multimodale était érigée à cet égard en une solution de la mise en œuvre du Grenelle dans la politique routière et autoroutière.

Le suivi de cette ligne narrative nous a de plus permis de mettre en lumière des frontières et des identités changeantes pour le secteur. Nous avons constaté une coopération assez inédite entre des acteurs de l'administration centrale traditionnellement en opposition sur le sujet de la planification des infrastructures routières et autoroutières, c'est-à-dire entre des acteurs issus des ex Ministères de l'Équipement et de l'Environnement. Plutôt que des confrontations pouvant être qualifiées de corporatistes, la planification multimodale nous a conduits à observer à la fois une technicisation de la gestion des enjeux environnementaux, ainsi qu'une centralisation des processus. Ce dernier constat a par ailleurs été alimenté par l'analyse des scènes sur lesquelles la ligne narrative a été mobilisée.

L'étude de ce récit a donc permis, dans un premier temps, de saisir comment la question d'un changement de la politique de planification routière et autoroutière au regard du Grenelle a été construite par un groupe d'acteurs : non seulement en participant à l'émergence du problème de la légitimité de l'objet routier ; mais aussi en promouvant une solution fondée sur le recours à de nouveaux instruments.

La seconde partie de ce chapitre avait pour objet d'approfondir les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » dans le cadre de la politique de développement routier et autoroutier post-Grenelle.

Elle part du constat de sa mobilisation à la fois dans le schéma national des infrastructures de transports, dont la construction était reliée à la mise en œuvre du Grenelle, ainsi que dans les documents de planification précédents ; et de l'usage de ces trois cas dans les contextes particuliers de plusieurs projets depuis le Grenelle.

La conjonction de ces deux observations a conduit à s'interroger sur la persistance des trois éléments que sont la congestion, la sécurité et le désenclavement, à la fois dans

le temps et dans l'espace. L'hypothèse formulée consiste à dire que la ligne narrative qui relie le Grenelle à ces trois enjeux constituait une mise en récit de problèmes localement construits et liés à l'histoire des projets des infrastructures.

C'est dans cette optique que le parti-pris a été de considérer les projets routiers et autoroutiers comme des récits mettant en lien les problèmes de territoires donnés et une solution qui est la construction de l'infrastructure à l'étude. L'idée est de pouvoir rapprocher analytiquement les problèmes construits à l'intérieur des projets, de ceux de la politique de développement routier et autoroutier qui a été construite avec la traduction du Grenelle. Cette approche se situe en cela dans la lignée des travaux de P. Zittoun, ou encore de la thèse de B. Demongeot, qui focalisent sur l'activité discursive de couplage entre les problèmes et les solutions. Cette proposition fait également écho aux travaux de M. Hajer qui soulignent l'intérêt d'analyser les processus de « clôture discursive » et de « clôture des problèmes⁸²³.

La première sous-partie a été l'occasion d'approfondir l'idée que les trois composantes de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » constituent autant d'enjeux érigés en problèmes dans les projets d'infrastructures. Le cas du contournement ouest de Lyon nous a permis d'observer un exemple de projet intégrant celui de la congestion ; celui de la RN88 a quant à lui permis d'aborder les argumentations relatives au problème de l'enclavement, dont les liens tissés par les acteurs avec le cas de l'« intérêt local » ont été détaillés dans le deuxième chapitre.

La seconde sous-partie a pour objet l'étude des dynamiques inhérentes à ces deux projets depuis le Grenelle, avec pour enjeu d'analyser les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local ». Les deux cas d'études permettent de montrer que ce récit a été mobilisé par différents acteurs pour argumenter de l'opportunité de la construction de ces infrastructures au regard du Grenelle : pour certains élus locaux, comme nous avons pu le voir au-travers d'extraits d'articles de presse et de débats parlementaires ; mais aussi pour des acteurs des services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, impliqués dans la construction des projets.

On observe dans les deux cas une remise à l'agenda plutôt surprenante de l'élaboration des projets, alors que dans plusieurs autres situations le Grenelle et la

⁸²³ En référence aux termes de « discursive closure » et de « problem closure » dans Hajer, 1995b, *op. cit.*

construction du schéma des infrastructures ont été associés à des coups d'arrêt tout à fait notables. L'aménagement de la RN88 a vu de nombreux acteurs se saisir de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » pour argumenter d'une compatibilité de l'infrastructure avec le Grenelle. Et même s'il ne figurait pas dans les projets de développement du SNIT, la publication de ce dernier a tout de même été l'occasion de rouvrir des débats quant au financement de la RN88.

Plus qu'une analyse de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local », l'étude de ces deux projets a inexorablement conduit à observer des confrontations entre deux coalitions discursives : l'une construite autour de ce récit particulier ; l'autre autour de la ligne narrative de la planification multimodale.

C'est l'idée que l'on peut retenir à la lumière des usages des cas de « congestion », « sécurité » et « intérêt local » par les acteurs des services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie en charge des projets que nous avons étudiés, ainsi que leur prise de distance vis-à-vis des processus de la planification multimodale.

Finalement, c'est l'image d'une politique de développement routier et autoroutier « en mouvement » qui est renvoyée en la saisissant par les lignes narratives produites lors du Grenelle. En mouvement car elle traduit les tensions entre les coalitions d'acteurs : d'un côté les tenants de la planification multimodale, plutôt au niveau central ; de l'autre les utilisateurs des cas de congestion, sécurité et intérêt local, plutôt au niveau territorial.

Il ne s'agit cependant pas de dire que ce sont deux blocs distincts d'acteurs avec leurs idées qui s'affrontent. Une approche par les discours et les argumentations a cet intérêt qu'elle permet de considérer que des acteurs peuvent se situer dans l'une et l'autre des coalitions, en tant qu'utilisateurs de l'une ou de l'autre des lignes narratives, ce qu'une approche par les idées rend plus délicat.

Notre approche du changement dans les politiques publiques nous a donc conduit à formuler un constat relatif aux dynamiques qui animent la politique de développement routier et autoroutier post-Grenelle, entre modernisation réflexive et sectorielle inhérente au processus de planification multimodale, et dépendance au

sentier quant aux problématiques territorialisées de la congestion, de la sécurité et de l'enclavement ancrées dans les projets routiers nationaux et autoroutiers.

Conclusion Générale

Le point de départ de cette thèse est un étonnement vis-à-vis du Grenelle de l'Environnement et des impacts qui lui ont été associés dans le secteur du développement autoroutier et routier national en France. Comment un événement comme le Grenelle, auquel ni l'administration ni les parlementaires n'étaient partie-prenante, qui n'a pas directement débouché sur de nouveaux instruments au sujet des routes et des autoroutes, et dont on ne pouvait *a priori* retenir à son sujet que différentes annonces malléables, avait-il pu conduire à l'abandon de plusieurs grands projets autoroutiers pourtant étudiés depuis de nombreuses années ? Comment l'évènement « Grenelle », qui ne peut être saisi que comme une série de discours extérieurs au secteur routier et autoroutier, pouvait-il être à l'origine d'un changement aussi important dans une politique à laquelle on prête souvent des caractères traditionnels et sectoriels ?

Très vite, cet étonnement initial a laissé la place à des interrogations sur la façon de relier d'un côté action publique environnementale et politiques publiques sectorielles, et d'un autre côté la question du changement dans une politique publique et le rôle du discours.

Ce questionnement a été problématisé dans ce travail de thèse sous la forme de la question de l'infusion du Grenelle de l'Environnement dans le secteur du développement routier et autoroutier en France. C'est en approfondissant notamment des travaux français et internationaux relatifs à l'analyse des politiques environnementales, et en particulier du concept de développement durable, que cette problématique a été construite et que la notion d'infusion a été définie.

Une proximité entre le « Grenelle de l'Environnement » et le concept de « développement durable » en tant qu'objets d'analyse a tout d'abord été constatée : tous deux semblaient mobilisés de manière très importante par une kyrielle d'acteurs, tout en faisant l'objet d'interprétations très divergentes. Le développement durable étant abordé comme un « discours »⁸²⁴ plutôt que comme un but ou un objectif dans de nombreux travaux internationaux avec une approche dite « interprétative »⁸²⁵, nous avons choisi de saisir le Grenelle de la même manière, c'est à dire au-travers des usages et des sens qui lui étaient donnés par les acteurs.

C'est ce qui a servi de point de départ à une définition de l'infusion. Cette notion fait référence aux travaux de John Dryzek au sujet du développement durable, l'auteur utilisant dans son ouvrage *The politics of the Earth – Environmental discourses* le terme d'« infusion » pour qualifier la trajectoire de ce concept au sein des instances internationales⁸²⁶. Telle qu'elle fut définie, la notion d'infusion répond également aux enjeux d'une analyse du changement dans une politique publique. Elle intègre des préoccupations que l'on retrouve dans celles de « transcodage »⁸²⁷, de « médiation »⁸²⁸ et de « traduction »⁸²⁹.

On peut définir l'infusion comme les mécanismes de la construction d'un nouveau cadre cognitif à partir de discours. Elle inclue la définition de nouveaux problèmes au sein d'une politique publique et elle est centrée les activités de production de sens ainsi que sur les identités des groupes et des acteurs. Etudier l'infusion du Grenelle, c'est saisir le Grenelle par les usages des discours qu'il a produit, le considérer comme une ressource discursive mobilisée par les acteurs lors de l'élaboration de la politique de développement autoroutier post-Grenelle.

⁸²⁴ Dryzek, 2005, *op. cit.*

⁸²⁵ Sur les approches interprétatives en général, voir : Fischer et Forester (dir.), 1993, *op. cit.* ; Schmidt, V. A., Values and discourse in the politics of welfare state adjustment, dans V. A. Schmidt et F. Scharpf (dir.), *Welfare and work in open economy. Vol. 1 : From vulnerability to competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, 2000 ; Fischer, 2003, *op. cit.*

Sur les approches interprétative et le développement durable, voir : Fischer et Black (dir.), 1995, *op. cit.* ; Hajer, 1993, *op. cit.*

⁸²⁶ Dryzek, 2005, *op. cit.*

⁸²⁷ Lascoumes, 1994, *op. cit.*

⁸²⁸ Jobert et Muller, 1987, *op. cit.* ; Muller, 2005, *op. cit.*

⁸²⁹ Callon, 1986, *op. cit.*

Pour compléter cette problématique de l'infusion du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier, et faire le lien avec la question du changement dans une politique publique, notre choix s'est porté sur le concept de « ligne narrative »⁸³⁰, importé des travaux de Maarten Hajer et notamment de son ouvrage *The politics of environmental discourse*. Les « story lines », pour reprendre le terme de l'auteur dans sa version originale, sont des courts récits qui participent à donner du sens à des éléments de réalité qui n'étaient pas reliés jusque là⁸³¹. L'analyse des lignes narratives permet selon M. Hajer de suivre la formation et l'évolution des coalitions d'acteurs⁸³², les processus de construction des problèmes des politiques publiques⁸³³ et d'association de ces problèmes à des solutions⁸³⁴.

Le recours à ce concept a permis de formuler l'hypothèse générale selon laquelle on peut expliquer l'abandon des projets autoroutiers par un changement dans la politique de développement autoroutier en France lui-même induit par l'infusion des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier. Reformulée, cette hypothèse revient à dire qu'un discours produit en dehors du secteur d'une politique publique a conduit à sa transformation.

Cette hypothèse générale se décline en trois hypothèses. La première consiste à dire que la politique de développement des routes nationales et des autoroutes peut-être considérée comme une politique sectorielle. La seconde est que le Grenelle a été lieu d'une fabrique de plusieurs lignes narratives sur le thème du développement routier et autoroutier. La troisième est celle d'une institutionnalisation des lignes narratives du Grenelle dans le secteur du développement routier et autoroutier.

Ces hypothèses fixent un cadre à l'analyse et offrent des pistes d'investigation. La seconde et la troisième ont conduit à suivre le déroulement du Grenelle et les processus de sa mise en œuvre pour aborder la question du changement dans la politique autoroutière. La première a donné une porte d'entrée à l'enquête, tout en suggérant un point d'attention sur le travail des acteurs sur les frontières du secteur.

⁸³⁰ On retrouve notamment dans : Hajer, 1993, *op. cit.* ; Hajer, 1995a, *op. cit.*

⁸³¹ Hajer, 1995b, *op. cit.*

⁸³² Qu'il nomme « coalitions discursives », « discourse coalition » en version originale dans Ibid.

⁸³³ Qu'il nomme « clôture discursive », « discursive closure » en version originale dans Ibid.

⁸³⁴ Qu'il nomme « clôture des problèmes », « problem closure » en version originale dans Ibid.

D'un point théorique, la thèse défendue dans le cadre de ce travail consiste à dire que l'analyse d'une politique publique par les lignes narratives qui la composent permet d'appréhender la question du changement. D'un côté, les lignes narratives peuvent être saisies comme des variables explicatives du changement d'une politique : le concept de ligne narrative permet de comprendre comment le Grenelle, en tant que série d'annonce ou discours, a pu produire du changement dans la politique autoroutière avec l'abandon de différents projets. D'un autre côté, les lignes narratives peuvent aussi être interprétées en tant que variable d'état : l'infusion des lignes narratives produite lors du Grenelle dans la politique autoroutière permet de donner une vision de la politique et de ses dynamiques.

Cette conclusion reprend en trois temps les principaux résultats permettant d'argumenter cette thèse. Dans un premier temps, elle reprend nos trois hypothèses et explicite en quoi elles ont été vérifiées. Cette partie revient également sur l'usage des lignes narratives en tant que variables explicatives du changement. L'objet du second temps est de revenir sur les processus de la transformation de la politique de développement routier et autoroutier, que le suivi des lignes narratives du Grenelle a permis de mettre en lumière. Il s'agit là de voir ce qu'apportent les lignes narratives en tant que variable d'état d'une politique publique. Enfin, le troisième temps concerne sur les apports de l'approche par les lignes narratives pour saisir et analyser le changement dans une politique publique.

Des variables explicatives du changement

Les trois hypothèses qui ont guidé la réflexion – la genèse de plusieurs lignes narratives dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, leur institutionnalisation dans le secteur du développement autoroutier, et l'existence d'une politique routière et autoroutière – ont été mises à l'épreuve au fil de l'analyse. Elles inscrivent les lignes narratives comme des variables explicatives du changement, dans le sens où elles jalonnent notre étude de l'infusion.

La trajectoire de deux lignes narratives

Chacun des trois chapitres est venu alimenter l'idée que l'on pouvait considérer le Grenelle de l'Environnement comme une scène où avaient été produites des lignes narratives qui ont infusé dans le secteur du développement routier.

Le premier chapitre a permis d'établir que trois grands récits avaient été mobilisés et construits par les acteurs lors du Grenelle sur le thème des routes et des autoroutes : la nécessité d'un moratoire sur les projets d'autoroutes ; la limitation du développement routier en France aux cas de congestion, sécurité et intérêt local ; et la réalisation d'un schéma national des infrastructures de transport utilisant une approche multimodale. A partir de ce premier constat et d'une analyse des coalitions d'acteurs, nous avons considéré que le Grenelle n'avait finalement donné lieu qu'à deux lignes narratives, l'un des trois récits ne pouvant être considéré selon nous comme une ligne narrative « du Grenelle », mais seulement comme les propositions d'un groupe d'acteur particulier.

Un moratoire sur les autoroutes ?

Le premier récit a été mis à l'agenda avec la participation des O.N.G. environnementales au Grenelle. Il s'agit de la nécessité de mettre en place un moratoire sur les autoroutes en France pour diminuer les émissions de gaz à effet de serre dans les transports et ainsi lutter contre le changement climatique.

Très tôt dans le premier chapitre, cette proposition émanant des O.N.G. environnementales est apparue comme risquant de mettre à mal l'image consensuelle que les organisateurs du Grenelle souhaitaient lui construire.

La seconde partie du premier chapitre décrit comment cet enjeu a été traité lors de la première phase du Grenelle dite des « groupes de travail ». La description qui y est faite du fonctionnement du groupe n°1, relatif à la lutte contre le changement climatique et dans lequel a été abordée la question des transports, montre que ce moratoire avait finalement peu fait débat. Le fonctionnement et les règles du groupe imposaient en effet l'élaboration de propositions consensuelles vis-à-vis de l'ensemble des participants – soit les représentants des collèges « État », « collectivités territoriales », « syndicats », « entreprises » et « associations » – en vue d'un portage commun lors de la seconde phase dite des « tables rondes ».

La description de cette seconde phase de « négociation » étaye l'idée que le moratoire autoroutier n'a pas constitué une ligne narrative du Grenelle. En premier lieu, une analyse des « non-dits » du Grenelle – i.e. de ce qui était porté par les acteurs classiquement partie-prenante dans la politique de développement routier et autoroutier, mais non représentés dans le Grenelle – a permis de voir qu'il s'agissait d'une perspective qui avait inquiété de nombreux parlementaires. Cette proposition, évacuée lors des groupes de travail, a continué à être revendiquée par certaines O.N.G. lors de la préparation des tables rondes, Mais au final, aucun discours officiel, relevé de conclusion ou aucune déclaration à la presse n'ont fait état de ce moratoire.

La nécessité d'un moratoire sur les projets d'autoroutes n'a donc pas constitué selon nous une ligne narrative « du Grenelle » qui a infusé la politique de développement routier et autoroutier. Ce récit a néanmoins continué à être l'objet de toutes les attentions au cours du second chapitre lors de l'étude des processus de la mise en œuvre du Grenelle. Le suivi précis de la presse a permis de voir que cette proposition est restée portée par les représentants d'O.N.G. environnementales lors de ces processus, pour finalement connaître moins d'écho avec le temps. Comme noté dans le second chapitre, cette trajectoire semblait être l'inverse de celle du schéma national des infrastructures de transport du point de vue du nombre d'articles de presse publiés.

Une ligne narrative « normative » énonçant la limitation du développement routier et autoroutier aux cas de congestion, sécurité routière et intérêt local

La seconde ligne narrative mise en lumière au cours du premier chapitre est apparue entre la phase des groupes de travail et celle des tables rondes : il s'agit de l'annonce de l'arrêt de l'augmentation de la capacité routière globale de la France, « sauf pour éliminer des points de congestion et des problèmes de sécurité ou d'intérêt local »⁸³⁵.

Sa trajectoire est liée à celle des revendications relatives au moratoire autoroutier. L'énonciation de cette ligne narrative a fait l'objet de négociations en amont des tables rondes, comme en ont attesté certains documents de travail⁸³⁶ analysés dans la troisième partie du premier chapitre. Pourtant, des entretiens ont indiqué qu'elle n'avait pas été discutée lors des tables rondes à proprement parlé, mais énoncé par le Ministre de l'Ecologie lui-même au journal *Le Monde* à l'issue de la première session des tables rondes⁸³⁷. Elle a également été inscrite dans le relevé de conclusions publié à l'issue de cette phase conclusive du Grenelle⁸³⁸, ayant fait en amont l'objet de négociations.

Dès son énonciation dans les médias, cette ligne narrative a été l'objet de multiples interprétations de la part de nombreux acteurs. Associée d'un côté à un changement de « paradigme » dans les transports dans les documents du Grenelle et par le Ministre de l'Ecologie dans les médias, elle était d'un autre côté utilisée par d'autres acteurs, notamment certains représentants d'O.N.G. ou membres du parti politique Les Verts⁸³⁹, pour associer le Grenelle à un *statu quo* du point de vue de la prise en compte des enjeux environnementaux, en argumentant que ce principe incluait l'ensemble des projets routiers et autoroutiers pouvant être réalisés.

⁸³⁵ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

⁸³⁶ Publiés sur le site *LeMonde.fr*. Dans Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation, *Le Monde.Fr*, le 17 octobre 2007, *op. cit.*

⁸³⁷ Ce que l'on retrouve dans La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer, *Le Monde*, le 26 octobre 2007, *op. cit.* et NI, Borloo annonce la fin de la construction des autoroutes en France, *Le Monde.Fr*, le 24 octobre 2007, *op. cit.*

⁸³⁸ Le Grenelle Environnement, 23 novembre 2007, *op. cit.*

⁸³⁹ Pour les Verts, le Grenelle se résume surtout à des belles paroles, *Agence France Presse*, le 25 octobre 2007, *op. cit.*

Les second et troisième chapitres ont montré que cette ligne narrative du Grenelle de l'Environnement est restée mobilisée suite à l'évènement Grenelle, à la fois dans les processus de sa mise en œuvre et dans ceux de la construction de la politique de développement routier et autoroutier post-Grenelle.

L'étude des processus de l'élaboration de la loi Grenelle I⁸⁴⁰ contenue dans la seconde partie du second chapitre décrit comment elle a été reprise et mobilisée par les parlementaires. Y est notamment détaillée son association à la notion de désenclavement au titre des problèmes de l'« intérêt local » inclus dans l'énoncé original de la ligne narrative. Cette analyse a permis d'étayer l'idée que la loi Grenelle I avait institutionnalisé cette ligne narrative, et avec elle, des critères permettant de justifier l'opportunité de certains projets au regard du Grenelle.

L'inscription de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » dans le schéma des infrastructures au titre de la loi Grenelle I a enfin été analysée dans la seconde partie du troisième chapitre. Cette étude a permis de voir que cette ligne narrative était également mobilisée pour l'élaboration des deux projets routier et autoroutier étudiés dans cette thèse, soit par des élus locaux ou des acteurs de services déconcentrés de l'administration des routes.

Au final, la limitation du développement routier et autoroutier aux cas de congestion, sécurité et intérêt local, a constitué une ligne narrative issue du Grenelle qui s'est institutionnalisée dans le secteur du développement routier et autoroutier.

La ligne narrative de la « planification multimodale »

La deuxième ligne narrative mise en lumière lors du premier chapitre est l'annonce de la réalisation d'un « schéma national des infrastructures de transport » en vue de donner la priorité au développement des infrastructures alternatives vis-à-vis de la route et de l'autoroute. Son institutionnalisation est étudiée dans le second chapitre, avec les transformations qu'elle a connu de par son investissement par de nouveaux acteurs, dont l'administration des routes, et qui nous ont amenés à la requalifier en ligne narrative de la « planification multimodale ».

⁸⁴⁰ Journal Officiel De La République Française, 2009, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1), *op. cit.*

Le premier chapitre montre que cette proposition faisait consensus parmi les acteurs du groupe de travail étudié. Elle a été de plus consignée dans le relevé de conclusions des tables rondes du Grenelle. La perspective de la réalisation de ce schéma était décrite par des acteurs politiques nationaux comme l'une des matérialisations à venir du Grenelle dans les transports, notamment le Ministre de l'Ecologie et les Secrétaires d'Etat de ce Ministère.

Le second chapitre a été l'occasion de suivre l'institutionnalisation de cette ligne narrative. En partant du constat des attermoissements relatifs à la construction du schéma des infrastructures, il décrit comment des acteurs de l'administration centrale des routes se sont emparés de cette ligne narrative et l'ont fait vivre dans le cadre des processus de la mise en œuvre du Grenelle, et notamment lors des groupes de travail appelés « chantiers » qui ont suivi l'évènement. Au regard des termes utilisés, notamment par les acteurs des administrations des transports et en particulier routiers, et de par les pratiques qui lui étaient associées, nous l'avons renommé la ligne narrative de la « planification multimodale ». Une partie de la deuxième partie du second chapitre a ensuite été consacrée aux processus de son institutionnalisation par le comité de suivi du Grenelle avec la construction d'un nouvel instrument d'action publique.

Enfin, la première partie du troisième chapitre permet de voir comment cette ligne narrative de la planification multimodale a été associée à un problème pour la politique de développement routier et autoroutier à l'aune du Grenelle de l'Environnement, et notamment, comment elle a rendu possible l'intégration d'un problème pourtant difficilement conciliable avec le développement des routes et des autoroutes, celui du report modal de la route vers les autres modes de transport.

La « planification multimodale » a donc également constitué une ligne narrative qui a infusé dans le secteur du développement routier et autoroutier.

Les trois chapitres de cette thèse ont donc finalement permis de suivre la trajectoire des deux lignes narratives du Grenelle sur le thème du développement routier. Cette analyse a permis de comprendre le changement de la politique autoroutière, tout en suivant la trajectoire des lignes narratives du Grenelle.

Une politique sectorielle

La troisième hypothèse qui a guidé ce travail est relative au fonctionnement du secteur du développement routier et autoroutier : il s'agit de considérer qu'il est l'objet d'une politique sectorielle. Force est de constater que c'est véritablement au cœur de la première partie du troisième et dernier chapitre que cette hypothèse a été vérifiée. Les deux chapitres précédents avaient plutôt conduits, au contraire, à la plus grande prudence vis-à-vis de cette hypothèse.

Le premier chapitre n'a pas permis de conclure sur cette question de la sectorialité de la politique de développement routier et autoroutier. En effet, au regard du passé de la politique, les processus du Grenelle qui ont été étudiés n'ont pas fait apparaître les acteurs traditionnellement partie-prenante dans la politique, comme les membres de l'administration des routes et les parlementaires. De ce point de vue, le Grenelle n'a pas été ce que l'on peut considérer comme une « scène » de la politique de développement routier et autoroutier en France.

Le second chapitre a quant à lui introduit des incertitudes quant à un fonctionnement sectoriel de cette politique au regard de l'activité des acteurs de la direction des routiers au cours des processus de la mise en œuvre du Grenelle. En participant à des groupes de travail relatifs à l'ensemble des infrastructures de transport et à la construction d'un outil permettant d'évaluer les projets d'infrastructures quelque soit leur mode, l'analyse a permis de souligner des coopérations entre des acteurs en charge des différents modes de transport. Ces observations pouvaient aller dans le sens d'une forme de disparition des secteurs traditionnels de ces politiques. C'est d'ailleurs sur cette idée que s'est ouverte la première partie du troisième chapitre.

Mais en observant l'activité des acteurs de l'administration centrale des routes, qui a été suivie lors des processus de la mise en œuvre du Grenelle, nous avons observé deux éléments permettant de considérer qu'il est empiriquement fondé de considérer la politique de développement routier et autoroutier comme une politique sectorielle.

Tout d'abord, a été noté le fait que l'implication de certains acteurs dans le cadre des processus de planification multimodale participait à construire un problème relatif

à la nécessaire re-légitimation de l'objet routier, dans le contexte du Grenelle et au sein même du secteur routier.

Ensuite, le suivi de la mise en œuvre du processus de revue des projets routiers et autoroutier inhérent à la planification multimodale a également laissé entrevoir un système fortement organisé autour d'un secteur, allant de l'administration centrale des routes jusqu'aux services déconcentrés en charge de la maîtrise d'ouvrage des projets, en passant par les services techniques routiers.

Au final, le questionnement relatif à cette hypothèse permet de souligner que le caractère sectoriel de la politique de développement routier et autoroutier constituait un enjeu pour l'analyse du changement de cette politique. Sans conclure à une déssectorisation et en constatant le fondement empirique d'une politique de développement routier et autoroutier, des coopérations entre des acteurs de secteurs différents ont tout de même été mises en lumière. Certains acteurs du secteur routier tirant de ce travail en externe une légitimité en interne, il est finalement possible de dire que le fondement empirique de cette politique de développement routier et autoroutier est d'autant plus justifié, que la concurrence entre les modes de transports est organisée par les acteurs.

Le retour sur ces deux hypothèses permet finalement de conclure sur le fait que les lignes narratives sont des variables explicatives du changement. En tant que ressources mobilisées par les acteurs de la politique de développement routier et autoroutier, elles ont été recombinaées aux enjeux portés par ces mêmes acteurs et ont participé à la construction d'un nouveau schéma des infrastructures, lui-même synonyme d'abandon de différents projets et donc de changement.

Des variables d'état des politiques publiques

Au-delà d'un éclairage sur les processus qui ont conduit à un événement que nous considérons comme une forme de changement, c'est-à-dire l'abandon de plusieurs grands projets autoroutiers dans le cadre du schéma des infrastructures publié en 2010, les lignes narratives ont permis de saisir des dynamiques inhérentes à la politique de développement routier et autoroutier.

Leur analyse permet de mettre en lumière des dynamiques divergentes de centralisation et de territorialisation de la politique de développement routier et autoroutier à l'aune du Grenelle au-travers deux processus : en premier lieu la construction d'un instrument synonyme de centralisation pour le secteur du développement routier et autoroutier dans la planification des infrastructures ; et ensuite une césure entre deux des activités de la politique, à savoir entre la planification et la conduite des projets.

L'institutionnalisation de la ligne narrative de la planification multimodale par la construction d'un instrument

L'infusion de la ligne narrative de la planification multimodale a été suivie tout au long de ce travail, de son énonciation lors du Grenelle, jusqu'à son institutionnalisation dans un instrument d'évaluation et dans le schéma national des infrastructures de transport.

En ce qui concerne les acteurs, cette étude a tout d'abord permis de saisir la constitution de coalitions d'acteurs assez inédites pour le secteur du développement routier et autoroutier. Tout a débuté lors du Grenelle où la création d'un schéma des nouvelles infrastructures de transports a constitué une proposition consensuelle au sein du groupe de travail sur la question du changement climatique. L'étude du groupe *ad hoc* n°6, présentée dans le cadre de la première partie du second chapitre, a quant à elle mis en lumière un travail commun entre des acteurs de la direction des routes et ceux des autres modes de transport.

Outre la constitution de coalitions d'acteurs inédites, l'étude de l'infusion du Grenelle par les lignes narratives a permis de saisir la genèse d'un nouvel instrument utilisé à l'évaluation de l'ensemble des grandes infrastructures de transport et en particulier routières nationales et autoroutières. Cet instrument a constitué selon nous une forme d'institutionnalisation de ce que nous avons nommé la ligne narrative de la planification multimodale. Cette étude a permis de saisir une coopération inédite entre les membres de l'administration centrale en charge des routes d'un côté, et de l'autre de l'ex Ministère de l'Environnement, alors que ces acteurs sont traditionnellement en conflit la question de la réalisation de nouvelles infrastructures routières et autoroutières. C'est donc la genèse d'un instrument technico-administratif, au sein de l'administration centrale du Ministère de l'Ecologie nouvellement constitué, qui a été décrite avec l'étude de l'infusion de la ligne narrative de la planification multimodale.

L'analyse des mobilisations de la ligne narrative de la planification multimodale a également conduit à développer l'idée qu'elle a participé à la construction de problèmes pour une politique publique. Le second chapitre, avec la genèse des objectifs pour le développement de l'ensemble des infrastructures de transport tous modes, a permis de voir l'émergence de nouveaux problèmes que le schéma des infrastructures et l'instrument d'évaluation des projets étaient censés résoudre.

C'est aussi l'idée qui a été développée dans le cadre de la première partie du troisième chapitre avec l'étude de la formulation du problème de la nécessaire re-légitimation de l'objet « route » dans le contexte du Grenelle et au regard des autres modes de transport. Cela a permis de voir comment les acteurs d'une sous-direction nouvellement formée au sein de la direction des routes en avaient tiré une source de légitimité en interne, du fait de leur présence dans les scènes de la mise en œuvre de la planification multimodale.

La planification multimodale est donc un processus avec sa ligne narrative, ses coalitions d'acteurs, ses instruments, ses problèmes et ses solutions.

Pour autant, il est difficile de parler de la naissance d'une politique de planification pour l'ensemble des infrastructures de transports, tout d'abord parce que le processus mis en place apparaît relativement éphémère. L'instabilité du secrétariat à

la planification multimodale, organisation mise en place au sein de l'administration centrale et dédiée à la réalisation du SNIT, est là pour le rappeler.

Ensuite, malgré des coopérations entre acteurs en charge des différents modes de transport ainsi que des thématiques environnementales, la logique sectorielle du mode routier est tout de même apparue très présente. Même si les acteurs ne parlaient pas de confrontation entre les modes, on peut voir cette coopération comme une forme de stratégie des acteurs du mode routiers dans un contexte contraint pour le développement routier et autoroutier. On a même assisté selon nous à une forme d'« absorption » de la ligne narrative de la planification multimodale au sein de la politique de développement routier et autoroutier, plus qu'à une infusion, ce constat étant étayé par le rôle moteur au sein de ce processus de planification de certains acteurs par ailleurs en situation d'encadrement au sein de l'administration des routes.

Au final, le suivi de la trajectoire de la ligne narrative de la planification multimodale permet plutôt de conclure à la naissance d'un nouveau cadre cognitif visant à planifier les infrastructures à construire au sein de la politique de développement routier et autoroutier, plutôt qu'à la naissance d'une politique des transports

Une césure la « planification » et la conduite des projets

L'étude de l'infusion du Grenelle, notamment au regard des usages de la seconde ligne narrative énonçant la limitation du développement routier aux « cas de congestion, sécurité et intérêt local », incite cependant à modérer l'importance de ce changement pour la politique autoroutière. En effet, la confrontation entre les deux lignes narratives issues du Grenelle dans la conduite des projets relativise le processus de centralisation et de planification observé avec le suivi de celle de la planification multimodale et conduit à se demander si les problèmes que cette dernière formule font sens pour l'ensemble du secteur du développement routier et autoroutier.

Dès le début du second chapitre, une certaine forme de concurrence a été mise en lumière entre les deux lignes narratives suivies dans cette thèse.

Tout d'abord, pour certains acteurs de l'administration des routes, les cas de congestion, sécurité et intérêt local ne permettaient pas d'être « discriminant » dans le

cadre d'un processus de planification. Une part de l'argumentation des acteurs qui ont par la suite participé au processus de la planification multimodale, a alors consisté à dire qu'il fallait « redonner au sens » à ces trois critères pour en déduire un outil permettant d'évaluer les projets à l'aune du Grenelle.

Ensuite, cette confrontation est également présente dans la seconde partie du troisième chapitre avec la description des interactions entre les deux projets étudiés et le Grenelle de l'Environnement. A partir d'une étude des argumentaires mobilisés par certains élus locaux dans la presse, ainsi que par les acteurs des services déconcentrés de l'administration des routes, nous avons pu voir que la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » était également mobilisée pour argumenter de l'opportunité d'un projet au regard du Grenelle.

En ce sens, et en étant plus largement mobilisée par ces acteurs que la ligne narrative de la planification multimodale, les deux lignes narratives sont apparues concurrentes.

Cette confrontation induite par le Grenelle illustre selon nous les dynamiques ambivalentes au sein de la politique de développement routier et autoroutier.

D'un côté, la description des scènes de la ligne narrative de la planification multimodale, notamment dans les premières parties des chapitres 2 et 3, a permis de saisir un processus de centralisation inhérent aux usages de ce récit. L'inscription des projets au SNIT – i.e. le choix des projets à faire ou ne pas faire – a été un processus très centralisé. La grille d'analyse multicritère laissait peu de marge de manœuvre aux acteurs locaux des services déconcentrés qui devaient la remplir. Certains de ces acteurs évoquaient même qu'ils n'ont été tenus informés de l'inscription ou non au SNIT des projets dont ils avaient la charge, ces derniers l'ayant appris avec la publication du schéma.

D'un autre côté, nous avons constaté que la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local » correspond à une mise en récit de problèmes territoriaux auxquels les infrastructures sont censées résoudre. Pour développer cette idée, les projets ont été considérés comme des récits ancrés localement et reliant les problèmes de certains

territoires à la construction d'une infrastructure comme solution à ces problèmes. Le cas du désenclavement développé dans les secondes parties des chapitres 2 et 3 a permis d'illustrer cette idée. Le fait d'avoir retrouvé, en outre, les cas de congestion, sécurité et intérêt local dans l'ensemble des documents de planification qui ont précédé le schéma national des infrastructures sur une vingtaine d'années, a conduit à développer l'idée que la ligne narrative constituait une sorte de mise en récit d'une dépendance au sentier, qui s'explique par l'histoire des projets et les enjeux, notamment politiques, qu'ils pouvaient représenter pour les acteurs localement.

Au final, la confrontation entre les deux lignes narratives observées tout au long de cette thèse témoigne des dynamiques internes de la politique de développement routier et autoroutier, marquées par des processus divergents de centralisation et de territorialisation : d'un côté, une transformation de la politique en vertu des enjeux de la ligne narrative de la planification multimodale participant à une dynamique de centralisation de la politique ; d'un autre côté, une construction territorialisée des projets introduisant une forme de dépendance au sentier dans la politique de par les usages de la ligne narrative « congestion, sécurité et intérêt local ».

Les lignes narratives pour saisir et analyser le changement

Les résultats obtenus lors de cette étude de l'infusion du Grenelle dans la politique de développement routier et autoroutier permettent finalement de conclure sur l'intérêt de recourir au concept de ligne narrative pour saisir et analyser le changement d'une politique publique.

Lignes narratives et enquête de terrain

L'intérêt du concept de ligne narrative se retrouve tout d'abord au niveau de l'enquête de terrain. Alors que l'analyse du changement d'une politique publique nécessite une démarche inductive, entrer sur un terrain d'études par cette approche permet de suivre les coalitions d'acteurs qui se font et se défont, et de saisir en amont la genèse des problèmes, des solutions et de leur couplage. Les lignes narratives offrent à cet égard une flexibilité intéressante pour l'analyse. En effet, nous avons pu observer dans le second chapitre des coalitions entre des acteurs ne partageant pas nécessairement les mêmes idées, notamment sur le processus décisionnel à mettre en place lors de la construction du schéma. Mais leur étude a montré l'énonciation et le portage d'une ligne narrative à l'origine de la création d'un nouvel instrument, ce qui nous a permis de souligner l'intérêt d'étudier les coalitions discursives, même si elles peuvent être éphémères.

Analytiquement, les concepts de lignes narratives et de coalitions discursives permettent à la fois de repérer des coalitions là où l'on peut apercevoir l'emploi d'un discours commun, et inversement, de questionner l'existence de ligne narrative au sein de coalitions que l'on peut conjecturer. Cette préoccupation d'avoir une approche qui permette de suivre comment se font et se défont les coalitions d'acteurs, et *a fortiori* d'aborder la question du changement, est très présente dans les travaux de M. Hajer et de F. Fischer. Comme dans notre travail, il apparaît chez ces auteurs les coalitions discursives et les lignes narratives permettent de mieux comprendre des situations qu'une approche par les idées par exemple⁸⁴¹.

⁸⁴¹ Voir Hajer, 1995b, *op. cit.* ; Fischer, 2003, *op. cit.*

Lignes narratives et instruments

Les lignes narratives présentent également l'intérêt de compléter utilement une approche mobilisant la notion d'instrument d'action publique⁸⁴².

Elles permettent, d'une part, d'aborder la genèse des instruments et donc de remonter aux origines du changement si l'on considère, comme le propose P. que les instruments sont des traceurs de changement⁸⁴³.

D'autre part, l'approche par les lignes narratives replace les instruments dans les dynamiques argumentatives dans lesquelles ils s'inscrivent. Dans ce travail, nous avons vu qu'un instrument pouvait être associé une ligne narrative alors qu'elle pouvait être en concurrence avec une autre. Compte-tenu de la confrontation entre les lignes observées dans notre travail, il est possible de dire qu'un instrument ne fait pas forcément sens pour l'ensemble des acteurs d'une politique.

Lignes narratives et changement dans les politiques publiques

Les lignes narratives permettent finalement de comprendre et d'analyser le changement dans les politiques publiques, tout en laissant la possibilité à l'analyste de vérifier un certain nombre d'hypothèses fondamentales comme le fondement empirique de la politique publique étudiée, les frontières de son secteur d'intervention ou encore les dynamiques à l'origine de son changement. L'exemple le plus parlant est sans doute le fait que les deux premiers chapitres de cette thèse se sont intéressés au développement autoroutier en France, au Grenelle et à sa mise en œuvre, sans pour autant véritablement parler de politique publique. Il est clair que cela signifie quelque chose par rapport au Grenelle, qui apparaît comme un objet « asectoriel ». Mais l'important a été de pouvoir suivre dans ce travail les dynamiques de la politique de développement routier et autoroutier, sans pour autant préempter sur ces frontières alors qu'elles apparaissaient remises en question. En d'autres termes, il fallait une approche permettant de répondre à l'éventualité d'une disparition de la politique de développement routier et autoroutier en tant que telle.

⁸⁴² Lascoumes et Le Galès, 2004, *op. cit.*

⁸⁴³ Lascoumes, 2007, *op. cit.*

Dans un contexte où les secteurs s'entremêlent, les lignes narratives permettent de s'affranchir de la question des frontières de la politique étudiée et de saisir la construction de nouveaux problèmes et les assemblages entre problèmes et solutions, ce que Maarten Hajer nomme « discursive closure » et « problem closure ». Elles peuvent être saisies comme des variables d'état permettant de comprendre les dynamiques d'une politique publique, ainsi que comme des variables causales, c'est-à-dire permettant de remonter aux « origines » d'un changement dans une politique publique.

Ouverture

Ce travail a débuté en octobre 2007 et se termine à la fin de l'année 2012 (2013 plutôt...). Plusieurs choses ont changé pendant cette période, à la fois pour la politique de développement routier et autoroutier et le Grenelle ; concernant l'analyse des politiques publiques et l'apport des approches interprétatives en France ; ainsi que pour le rédacteur de cette thèse lui-même...

En ce qui concerne la politique de développement routier et autoroutier en France, le contexte en 2012 permet dire que l'étude de l'infusion du Grenelle et d'un changement qu'il aurait causé, aura finalement permis de mettre en lumière des dynamiques internes à la politique, sans pour autant dire que le Grenelle les a engendré. On ne parle plus autant du Grenelle de l'Environnement aujourd'hui, l'une des raisons étant sûrement qu'il est associé à l'action du gouvernement précédent. Le nouveau Ministre des Transports des gouvernements Ayrault 1 et 2 a même annoncé une remise en ordre du SNIT, au nom des contraintes budgétaires. Mais même sous le gouvernement précédent, ce SNIT n'aura finalement jamais été adopté définitivement. La persistance dans le temps des changements engendrés par le Grenelle, et notamment l'abandon de différents projets autoroutiers, peut donc finalement poser question.

Cependant, cette interrogation donne d'autant plus de crédit à l'idée d'une co-construction du Grenelle en tant qu'objet de l'action publique environnementale et d'un changement dans la politique de développement routier et autoroutier. Au regard de ces nouveaux éléments de contexte, il est finalement difficile de considérer que le Grenelle constituait une part d'un référentiel global auquel celui de la politique autoroutière devait s'adapter. Il a eu co-construction.

Pour autant, l'analyse de l'infusion du Grenelle a permis de mettre en lumière des dynamiques antagonistes de centralisation, pour ce qui concerne la planification des infrastructures, et de territorialisation pour la conduite des projets. Cet état de fait, qui avait d'ailleurs été constaté par certains acteurs, pose finalement la question de la légitimité que confère l'inscription d'un projet dans un schéma national. S'il ne s'agit pas d'une dynamique directement imputable au Grenelle, il s'agit d'un phénomène que le Grenelle en tant qu'objet d'analyse permet de rendre visible.

D'un point de vue théorique, cette thèse participe à l'infusion des travaux de l'analyse interprétative des politiques publiques dans l'analyse des politiques publiques « à la française ». Elle vient compléter différents travaux dans la même veine, avec une échelle de temps plus longue ou comparatifs⁸⁴⁴. Le mémoire d'habilitation à diriger des recherches de Philippe Zittoun soutenu en 2011⁸⁴⁵ explicite quant à lui l'analyse discursive et les énoncés de politiques publiques comme des moyens de réintégrer la question du politique dans l'analyse des politiques publiques. La tenue du colloque IPA 2010⁸⁴⁶ à Grenoble illustre également ce processus d'infusion en France.

Enfin, ce travail a également constitué une expérience de recherche m'ayant permis de compléter très utilement une formation initiale d'ingénieur des TPE et d'acquérir une première expérience, atypique pour un ingénieur que celle de doctorant en science politique. Elle m'a permis de mener une réflexion poussée sur le fonctionnement d'une politique publique traditionnelle en proie à des bouleversements, tout comme le Ministère dans lequel j'évolue aujourd'hui.

Pour paraphraser mon directeur de thèse, j'en retire une « paire de lunettes » me permettant de mieux comprendre le monde technico-politico-administratif qui m'entoure, et dont la monture est loin de se fondre dans le décor...

⁸⁴⁴ Demongeot, 2011, *op. cit.* Voir également la thèse de Sonia Lemette à venir.

⁸⁴⁵ Zittoun, 2011, *op. cit.*

⁸⁴⁶ Interpretative Policy Analysis.

Table des matières

Introduction Générale.....	11
Les raisons d'un étonnement.....	13
Des coups d'arrêt impensables.....	13
Des expériences similaires, mais peu probantes.....	16
Des effets d'annonce et une administration des routes absente.....	17
Cadrage problématique : une infusion de lignes narratives.....	21
Le Grenelle, un discours.....	21
Un objet malléable.....	21
Analyser le Grenelle comme le concept de « développement durable ».....	23
Aborder le Grenelle comme un discours.....	25
L'infusion du Grenelle.....	26
Panser discours et changement.....	27
La notion d'infusion.....	30
Les lignes narratives.....	33
Ce qui est dit.....	33
... Ce qui regroupe les acteurs.....	34
... Ce qui s'institutionnalise.....	35
Des lignes narratives qui infusent.....	36
Des variables d'état et explicatives du changement.....	38
Hypothèses.....	41
Un secteur autonome.....	41
Une fabrique discursive.....	44
Une institutionnalisation par la narration.....	44
Méthodologie.....	47
Une démarche inductive.....	47
Le matériau recueilli.....	52
Plan.....	55
Chapitre 1 : La fabrique narrative du Grenelle.....	57
Introduction.....	59
1. Premiers jalons : le Grenelle vers un moratoire autoroutier ?.....	63
1.1. Un évènement politique.....	64
1.2. La gouvernance « à cinq ».....	68
1.3. Un « moratoire » et un motif de fâcherie.....	71

2. Les groupes de travail.....	75
2.1. Les acteurs et les règles	77
2.2. La naissance d'une ligne narrative.....	83
2.3. Le Grenelle et les autoroutes dans la presse	89
Conclusion.....	94
3. L'énonciation de deux lignes.....	95
3.1. L'émergence de nouveaux récits.....	97
3.2. Le spectre du moratoire toujours présent et la construction d'un récit normatif	100
3.3. L'émergence de récits normatifs	104
3.4. Les négociations.....	107
3.5. Les interprétations des lignes narratives du Grenelle	117
a. Les acteurs du Grenelle.....	118
b. La presse	122
c. L'administration.....	127
Conclusion.....	130
Conclusion.....	131
Chapitre 2 : Le processus d'institutionnalisation.....	135
Introduction.....	137
1. Rendre une solution acceptable.....	143
1.1. Les discours du Grenelle, entre contrainte et ressource pour l'administration des routes 148	
a. Un positionnement	148
b. Une analyse de la gestion du cas des routes	150
L'embarras politique lié à la question des routes.....	150
Limiter le développement routier au cas de « congestion », « sécurité » ou « intérêt local » : une contradiction	150
c. Les problèmes opérationnels induits par le Grenelle.....	152
Le flou du discours grenellien et le portage des projets	152
Une analyse du contexte politique	153
d. Une problématisation.....	154
Des arguments techniques pour réintroduire de la complexité.....	154
Deux visions.....	155
Un problème politique.....	156
e. La défense d'une solution et d'un processus décisionnel.....	157
La nécessaire construction du SNIT	157
Une revue des projets et un processus de planification	159
Redonner du sens à une ligne narrative du Grenelle.....	160
Un travail d'argumentation.....	161

Conclusion.....	162
1.2. La fabrique narrative de la « planification multimodale »	165
a. L'institutionnalisation du Grenelle orpheline de la question du développement autoroutier ?.....	166
Le schéma des infrastructures, une ligne narrative orpheline	166
La question des routes.....	170
b. L'association de la question routière à l'un des « chantiers » du Grenelle	175
Un « groupe ad-hoc » sur le développement des LGV	176
L'association de la route au « groupe ad hoc n°6 »	178
Des enjeux différents pour la route et le ferroviaire.....	180
c. De la coalition de la « planification routière » à celle de la « planification multimodale » ..	182
Une concurrence entre les modes de transport ?	182
L'idéal de la pratique « multimodale » dans les transports	183
Une ligne narrative sur la planification des infrastructures de transport.....	185
Une ligne narrative et une coalition de la « planification multimodale »	188
d. Une institutionnalisation dans le secteur du développement routier et autoroutier	190
Une idée de la planification	190
Mettre au cœur des discussions l'opportunité d'une « revue des projets » par la narration.....	192
Conclusion.....	195
Conclusion.....	196
2. Deux instruments d'action publique à la loupe	200
2.1. Un instrument d'évaluation des projets.....	205
a. La presse.....	205
Une solution aux conflits relatifs aux projets autoroutiers	205
Les destins croisés du moratoire et du schéma.....	208
b. L'administration des routes en action	210
Le rôle des acteurs de PRD	211
Le travail avec le RST et les services déconcentrés	212
Le choix des projets à évaluer.....	215
c. L'élaboration d'un instrument avec le comité de suivi.....	218
Le travail sur la méthode d'évaluation des projets.....	218
Un travail sur les critères avec le comité de suivi du Grenelle.....	219
Un projet pour convaincre.....	223
La validation de la grille.....	224
« Tenir des discours » sur les projets d'infrastructure	225
Conclusion.....	227
2.2. Le compromis de la loi « Grenelle I »	229
a. L'institutionnalisation d'une ligne narrative « conservatrice »	234
Le refus d'un moratoire.....	235
La notion de « désenclavement ».....	237
L'exemple du « désenclavement durable »	238
Une recomposition entre le désenclavement et les annonces du Grenelle.....	240
Une ligne narrative relative à un discours traditionnel.....	242

b. Le lien entre la loi Grenelle I et le schéma des infrastructures.....	244
Les critères de choix des projets.....	245
Une opération de traduction.....	247
Conclusion.....	251
Conclusion.....	251
Conclusion.....	254
Des argumentations sur le sens.....	254
Les lignes narratives s'institutionnalisent et se transforment	256
Chapitre 3 : Le changement de la politique autoroutière en question	260
Introduction.....	262
1. La « planification multimodale ».....	270
1.1. Une solution aux problèmes du secteur routier et un vecteur d'identité.....	281
a. Une nouvelle organisation et de nouveaux problèmes	285
Une nouvelle sous-direction de la stratégie et de la conduite des projets	286
Le Grenelle : entre épreuve et opportunité pour PRD	289
b. L'administration des routes en action pour les problèmes de la planification multimodale	293
Le pilotage du schéma et le rôle de PRD	295
Le travail avec le RST et les services déconcentrés	297
c. La nouvelle identité du secteur routier	300
La sociologie de PRD.....	301
« Tenir des discours » sur les projets d'infrastructure	303
Conclusion.....	305
1.2. Les frontières de la planification multimodale et du secteur routier.....	307
a. Une pérennisation des instruments de la planification multimodale.....	311
b. Une mise en récit de la complexité des enjeux environnementaux.....	315
c. Les limites d'un discours	317
Le choix des projets à évaluer	319
Les scènes et les publics de la planification multimodale	323
Conclusion.....	325
Conclusion.....	326
2. Congestion, sécurité et intérêt local.....	328
2.1. Les problèmes locaux de sécurité, de congestion, ou d'enclavement	337
a. L'infrastructure comme solution à des problèmes.....	340
b. Deux projets d'infrastructures et leurs problèmes	342
Le contournement ouest de Lyon et le problème de la congestion	342
L'aménagement de la RN88 et le problème de l'enclavement	348
Conclusion.....	351

2.2. Planification et clôture discursive.....	353
a. Distanciation des scènes et convergence des problèmes	354
Le COL et le problème de la saturation.....	355
Mise sur agenda d'un problème et fenêtre d'opportunité pour le projet	358
b. Le problème du désenclavement	361
Le Grenelle : une fenêtre d'opportunité pour un projet labellisé « développement durable »	363
Un projet sur lequel la planification multimodale n'a pas de prise	367
Conclusion.....	371
Conclusion.....	373
Conclusion Générale.....	379
Des variables explicatives du changement.....	383
La trajectoire de deux lignes narratives	383
Un moratoire sur les autoroutes ?.....	383
Une ligne narrative « normative » énonçant la limitation du développement routier et autoroutier aux cas de congestion, sécurité routière et intérêt local	385
La ligne narrative de la « planification multimodale »	386
Une politique sectorielle.....	388
Des variables d'état des politiques publiques.....	390
L'institutionnalisation de la ligne narrative de la planification multimodale par la construction d'un instrument.....	390
Une césure la « planification » et la conduite des projets	392
Les lignes narratives pour saisir et analyser le changement.....	395
Lignes narratives et enquête de terrain	395
Lignes narratives et instruments.....	396
Lignes narratives et changement dans les politiques publiques.....	396
Ouverture	398
Annexes.....	407
Annexe 1 : Le Grenelle dans Le Monde, le 26-10-2007	409
Annexe 2 : Le Monde, le 20-12-2007	410
Annexe 3 : Cartes du Schéma National des Infrastructures de transports relatives au développement routier et autoroutier	Erreur ! Signet non défini.
Bibliographie.....	415

Annexes

Annexe 1 : Le Grenelle dans Le Monde, le 26-10-2007

Source : Le Monde - Edition du vendredi 26 octobre 2007 - page 8 - La méthode Borloo passe à l'épreuve du feu

La méthode Borloo passe l'épreuve du feu

A l'issue de la première journée de négociation, le ministre de l'écologie s'est posé en maître des compromis



Jean-Louis Borloo avait beaucoup promis, au risque de beaucoup décevoir. Force est de reconnaître qu'à l'issue de la première journée de négociation du Grenelle de l'environnement, mercredi 24 octobre, le ministre de l'écologie peut être crédité d'avoir mis globalement d'accord syndicats, patronat, collectivités locales et écologistes sur les deux dossiers les plus importants pour engager une baisse de la consommation d'énergie et lutter contre le réchauffement climatique : le transport et l'habitat.

Rien n'était gagné d'avance, même si ces deux dossiers faisaient a priori partie des plus déminés. « Ce qui a été décidé était inespéré, il y a encore quelques mois, il faut avoir le courage de le dire », a déclaré Nicolas Hulot, qui participe à la phase finale du processus, lancé en juillet. Autre réussite : personne n'a claqué la porte.

L'habileté et la volonté de Jean-Louis Borloo dans la conduite des débats ont bluffé la plupart des négociateurs. « Nous avons eu un doute jusqu'au dernier moment que l'Etat ne joue pas le jeu », reconnaît Sébastien Genest, de France nature environnement (FNE), visiblement rassuré. La caution apportée par François Fillon à l'ouverture des discussions aura certainement contribué à convaincre les participants de l'intérêt de rester autour de la table : « Toutes les mesures qui feront l'objet d'un consensus seront mises en œuvre par le gouvernement », a assuré le premier ministre.

Un vaste plan de rénovation thermique de l'habitat ancien a ainsi été acté. De nouvelles normes seront introduites pour généraliser la construction de bâtiments neutres en énergie. Dans les transports, si le terme de moratoire n'est pas prononcé pour les autoroutes, l'arrêt de toute nouvelle liaison d'envergure est clairement affirmé. Les poids lourds



Jean-Louis Borloo, lors de la première journée du Grenelle de l'environnement, mercredi 24 octobre. MELANIE FREY POUR « LE MONDE »

seront soumis à une éco-redevance dont le fruit servira à financer de nouvelles infrastructures ferroviaires...

A ce stade, le Medef ne se dit pas mécontent du bilan. « La plupart des mesures adoptées créent de l'activité et des emplois, nous ne pouvons pas être contre », reconnaît Alain Capmas. Un avis que, sans surprise, ne partage pas Hervé Cornède, le représentant des transporteurs routiers, qui n'est pas prêt à « avaler » une éco-redevance « qui ne serait pas intégralement compensée par une baisse des charges ». Comme toutes les idées dont le principe a été accepté mais qui achoppent encore dans la mise en œuvre, les discussions ont été renvoyées à des groupes de pilotage chargés de mettre sur la table des solutions d'ici au 15 décembre.

En revanche, le principe, défendu par Nicolas Hulot, d'une « contribution énergie » devant s'appliquer sur l'ensemble des énergies fossiles n'a pas franchi cette étape et a été renvoyé à l'arbitrage de Nicolas Sarkozy. Le président de la

République devait prendre position sur l'ensemble des points de blocage à l'issue de la négociation, dans l'après-midi du jeudi 25 octobre. La secrétaire d'Etat à l'écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet a cependant fait valoir que sur le principe, personne n'est opposé à la « contribution-énergie » : « Les entreprises veulent des garanties sur la contrepartie, et cela pourra être abordé dans le cadre de la revue des prélèvements obligatoires » engagée par le gouvernement. Une façon de dire que la porte reste ouverte.

Délai pour les déchets

Jean-Louis Borloo a donné douze semaines de réflexion supplémentaires au groupe de travail sur les déchets. Une décision qualifiée de « platée courageuse » par Jean-Louis Besset, de la Fondation Nicolas Hulot, mais que Yannick Jadot, porte-parole de l'Alliance pour la planète, voit plutôt comme un « échec ».

Entre la tentation d'aller au clash pour mettre la pression avant les arbitrages

présidentiels et l'occasion d'engranger le plus d'avancées possibles en restant dans la discussion, l'Alliance est apparue la moins à l'aise dans ce rôle nouveau de négociateur. Jusqu'à présent Yannick Jadot, par ailleurs membre de Greenpeace, était surtout rodé à faire dérailler l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce... Les syndicats, rompus aux classiques bras de fer paritaires reconnaissent aussi chercher leurs marques. « Les alliances bougent au gré de chaque sujet », commente, étonné, Bernard Saincy, de la CGT. Une inconnue qui, à l'évidence, a permis au ministre de l'écologie de se poser en maître des compromis.

Judi matin, après les frictions de la veille sur la fiscalité et les déchets, la table ronde a repris dans une atmosphère studieuse sur le dossier agricole. L'option la plus ambitieuse pour l'agriculture biologique a été écartée. Les surfaces cultivées en bio tripleraient d'ici 2012, pour atteindre 6 %.

LAURENCE CARAMEL

La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer

UNE DES MESURES les plus spectaculaires issues de la table ronde de mercredi 24 octobre est l'annonce de l'arrêt du développement du programme autoroutier. Jean-Louis Borloo a été clair : « Pendant trente ans, on a fait beaucoup de route et d'autoroutier, a-t-il indiqué au Monde. C'est fini : on n'augmentera plus la capacité routière. » Le texte adopté lors du Grenelle affirme « un changement radical de stratégie avec une priorité absolue au rail et aux voies navigables », précisant que « les nouvelles infrastructures routières et autoroutières seront limitées à la résolution des cas de sécurité et de congestion, ou d'intérêt local. » Le ministre a aussi indiqué qu'il n'y aurait pas de nouveaux aéroports.

C'est un succès inespéré pour les associations d'environnement, qui demandaient l'arrêt du programme de quelque 2 500 km de nouvelles autoroutes actuellement prévu. Reste à voir si le terme de « points de congestion » ne permettra pas

de maintenir des projets de « contournements » très contestés, comme à Toulouse, Strasbourg et Bordeaux.

La secrétaire d'Etat à l'écologie, Nathalie Kosciusko-Morizet, a précisé la méthode : « Un CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) aura lieu cet hiver, et définira un nouveau schéma d'infrastructures pour mars 2008. » Les projets déjà engagés seront réévalués en fonction de leur impact environnemental et des émissions de gaz carbonique qu'ils pourraient générer.

Abandonnant les autoroutes, le gouvernement prévoit de développer une deuxième voie de ferroutage entre le nord et le sud de la France (une première est entrée en service en septembre entre le Luxembourg et Perpignan). Il entend aussi créer des lignes à grande vitesse (TGV) : 2 000 km pour une mise en fonctionnement en 2020, puis 2 500 km supplémentaires pour 2030.

Mais ce projet est disputé par les associations d'environnement, qui soulignent que les TGV posent un problème en termes de biodiversité – par l'effet de coupe des paysages – et ne modifient pas forcément les modes de transport : « Attention aux gares dans les champs de betteraves dans lesquelles on doit venir de loin en voiture », dit Michel Dubromel, de France nature environnement, qui poursuit : « Avant de réaliser de nouvelles lignes, il faut maintenir en bon état le réseau actuel. » Or celui-ci est très mal entretenu et se dégrade, comme l'a constaté un audit approfondi de l'Ecole polytechnique de Lausanne (Le Monde du 21 septembre 2005).

Le texte du Grenelle prévoit « une mise à niveau préalable et nécessaire du réseau existant ». Les budgets étant limités, il faudra sans doute arbitrer entre la maintenance et de nouveaux TGV. Une nouvelle bataille s'annonce.

HERVÉ KEMPF

LES PRINCIPALES DÉCISIONS

Réduction de 50 % de la fréquence de traitement des cultures.

Interdiction de vente des produits phytosanitaires contenant des substances « extrêmement préoccupantes ».

Objectif de 6 % de surface agricole en biologique en 2012 et de 20 % en 2020.

Eco-pastille avec « bonus » annuel pour les voitures neuves et « malus » sur les voitures les plus polluantes.

Eco-redevance pour les poids lourds sur le réseau routier hors autoroutes.

Arrêt de l'augmentation des capacités routières et aéroportuaires.

Construction des bâtiments publics selon des normes de basse consommation énergétique.

Rénovation thermique, dans les cinq ans, de 800 000 logements sociaux et des bâtiments publics anciens.

Développement des énergies renouvelables pour atteindre 20 % de la consommation d'énergie d'ici à 2020.

Interdiction des lampes à incandescence en 2010.

Annexe 2 : Le Monde, le 20-12-2007

Source : Le Monde - Edition du jeudi 20 décembre 2007 - page 24 - Autoroutes. Le "moratoire" et les municipales

Autoroutes Le « moratoire » et les municipales

Jean-Louis Borloo, ministre de l'écologie, a entériné fin octobre un « moratoire » sur les projets autoroutiers, sauf dans les cas de sécurité, de congestion ou d'intérêt local. Mais, à quelques mois des élections municipales, le dossier est devenu épineux sur le terrain

Source : Le Monde - Edition du jeudi 20 décembre 2007 - page 24 - Autoroutes. Le "moratoire" et les municipales

Silence radio. Que ce soit du côté de la direction des routes ou de celui du cabinet du secrétaire d'Etat aux transports, Dominique Bussereau, impossible d'obtenir des éclaircissements sur la position de l'Etat en matière de projets autoroutiers. Le comité de suivi du Grenelle de l'environnement, qui doit se réunir jeudi 20 décembre, évoquera-t-il le sujet ? Rien n'est moins sûr. Le dossier est localement sensible... et les élections municipales approchent.

L'annonce par Jean-Louis Borloo, le ministre de l'écologie, fin octobre, au terme du processus de consultation, que l'ère du « tout-autoroutier » était terminée a affolé les élus locaux et requinqué les associations environnementales, favorables à un moratoire. Que préconise le Grenelle dans ses conclusions ? De limiter les « nouvelles infrastructures routières et autoroutières (...) à la résolution des cas de sécurité et de congestion ou d'intérêt local ». Et d'ajouter : « Ce principe s'appliquera avec bon sens. »

« Mon bon sens et celui de l'élu candidat aux municipales ne sont pas les mêmes », constate Michel Dubromel, responsable des transports et de la mobilité au sein du réseau associatif France nature environnement (FNE), qui réclame un réexamen de tous les projets autoroutiers en tenant compte des critères environnementaux. De fait, les élus locaux sont, généralement, les plus ardents défenseurs du développement autoroutier, alors que la France est déjà bien pourvue par rapport aux autres pays européens.

Le projet d'autoroute A65 entre Langon (Gironde) et Pau, qui doit mettre Bordeaux à moins de deux heures de la cité béarnaise, est soutenu par la quasi-totalité des formations politiques locales. Seuls le vice-président communiste du conseil général de la Gironde, Jean-Jacques Paris, et une conseillère régionale Verte, Monique de Marco, ont manifesté ostensiblement leur opposition au projet.

Celui-ci est – parmi la quarantaine de projets existants – l'un des plus emblématiques, et sans doute le plus médiatisé, notamment en raison de la mobilisation de l'association Alternative régionale Langon-Pau (ARLP), qui s'est constituée pour le combattre. Elle conteste la pertinence économique du

projet, s'inquiète de son impact écologique et milite pour un aménagement de la route existante.

Pourtant, dès le 26 octobre, au lendemain de la table ronde du Grenelle, Dominique Bussereau déclarait dans le quotidien *Sud-Ouest* que le projet continuait de « se justifier ». Le préfet de la Gironde, Francis Idrac, affirme quant à lui n'avoir reçu aucune consigne, mais ajoute qu'« arrêter les travaux aujourd'hui coûterait une fortune à l'Etat ». L'A65 risque donc de se faire malgré le Grenelle. Ce ne sera pas forcément le cas du contournement autoroutier de Bordeaux, en appel après avoir été retoqué par le tribunal administratif, dont les plus fervents partisans semblent mollir et se convertir un par un à une alternative ferroviaire.

A Strasbourg, en revanche, le projet de grand contournement ouest (GCO) de l'agglomération, au sujet duquel le Conseil d'Etat vient de rendre un avis favorable, continue d'opposer élus, qui

estiment majoritairement qu'il correspond aux critères de « sécurité » et de « congestion » retenus par le Grenelle, au collectif « GCO non merci ».

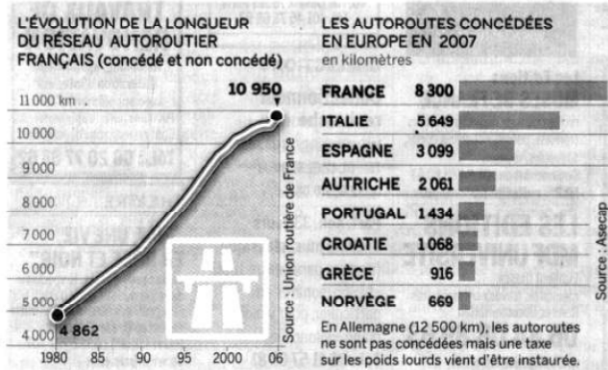
Autre zone sensible : la région Rhône-Alpes où, selon le préfet Jacques Géraud, tous les projets – même les plus contestés – devraient voir le jour. Celui de l'A51, entre Grenoble et Sisteron (Alpes-de-

Haute-Provence), qui alimente les polémiques depuis plus de vingt ans, semble pourtant au point mort.

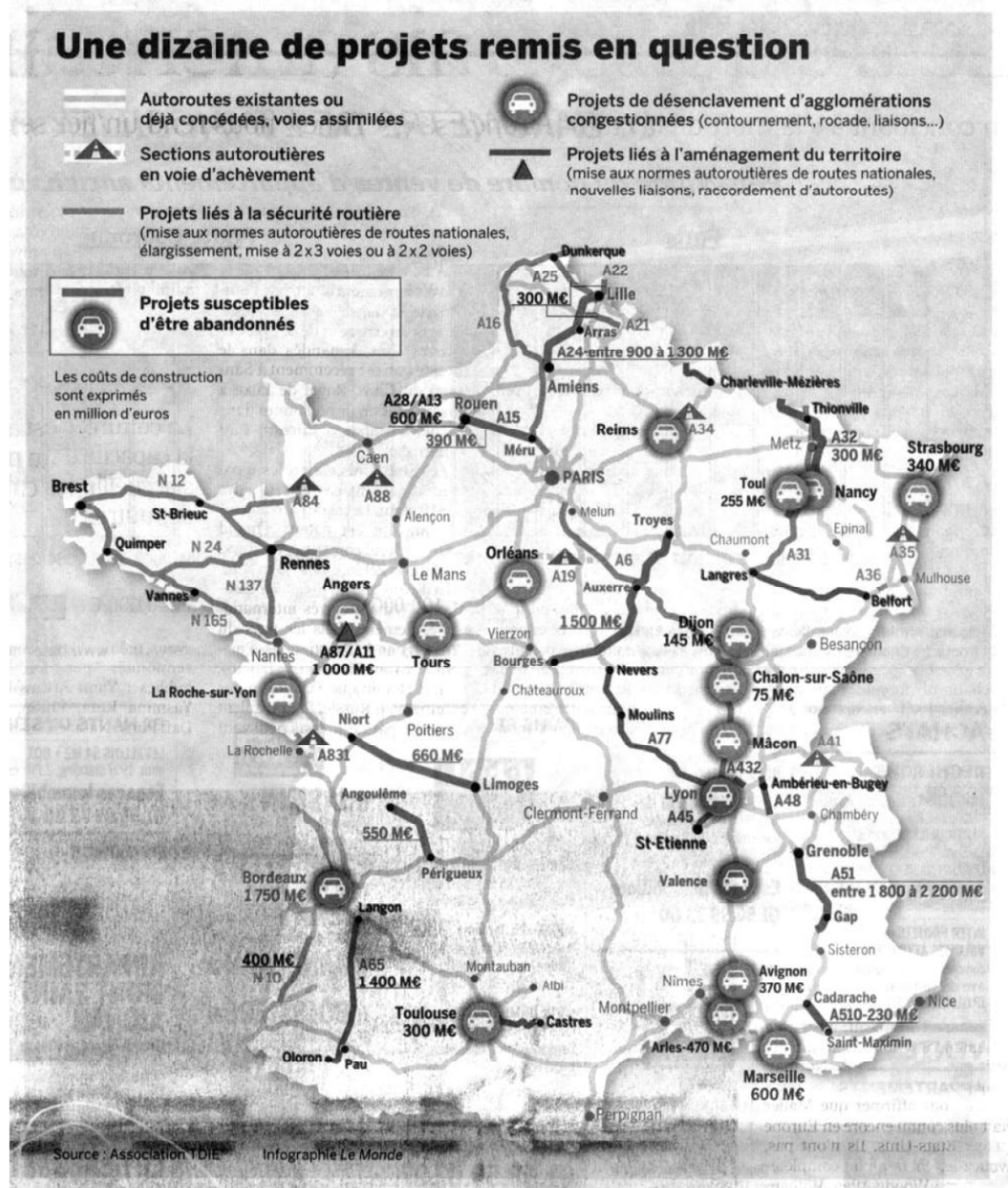
Ce n'est pas le cas de l'A45, qui doit relier Lyon et Saint-Etienne, et dont la déclaration d'utilité publique est attendue pour le premier semestre 2008. Le premier ministre, François Fillon, a lui-même assuré, le 3 décembre, que cette autoroute ouvrirait « en 2015, comme prévu » et qu'elle respecte les critères du Grenelle. Une appréciation que ne partagent pas FNE et la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature (Frapna), qui estiment que ce projet n'est « ni intégré ni durable ».

Où le curseur va-t-il se fixer ? La question embarrasse les pouvoirs publics, qui pourraient ne fournir des éléments de réponse qu'après mars et les élections municipales. En attendant, les travaux continuent : mardi 18 décembre, l'A85, qui relie Angers à Vierzon (Cher) via Tours, est entrée en circulation. ■

GILLES VAN KOTE, AVEC CLAUDIA COURTOIS (À BORDEAUX), JACQUES FORTIER (À STRASBOURG) ET SOPHIE LANDRIN (À LYON)



Source : Le Monde - Edition du jeudi 20 décembre 2007 - page 24 - Autoroutes. Le "moratoire" et les municipales



Bibliographie

Ouvrages et articles de revues scientifiques

- Akrich, M., Callon, M., et Latour, B. (dir.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris: MINES Paris - Les Presses, 2006
- Barbet, D., *Grenelle : Histoire politique d'un mot*, Rennes: Presses universitaires de Rennes, coll. "Res Publica", 2009, 280 p.
- Beck, U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris: Flammarion, 2001, 521 p.
- Beck, U., Bonss, W., et Lau, C., "The Theory of Reflexive Modernization: Problematic, Hypotheses and Research Programme", *Theory Culture Society*, vol. 20 (n° 2), 2003, pp. 1-33
- Bernat, V., et Ollivier-Trigalo, M., *Politique des transports en France. Processus de décision - discours et pratiques*: Projet Tenassess (DG VII) "Policy assessment of transeuropean networks and common transport policy", mai 1997
- Bernoux, P., *La sociologie des organisations : initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Paris: Editions du Seuil, coll. "Points. Série Essais", 1990 [1985]
- Boy, D., "Le Grenelle, un mécanisme politique novateur ?", dans Denis, B. (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008
- Boy, D., "Le Grenelle de l'environnement : une novation politique ?", *Revue française d'administration publique*, vol. 134 (n° 2), 2010, pp. 313-324
- Brundtland, G., *Our common future*, Nairobi, Kenya: World Commission on Environment and Development, 8 juin 1987
- Callon, M., "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'année sociologique*, vol. 36 (n° 1986), 1986, pp. 169-208
- Callon, M., "Quatre modèles pour décrire la dynamique de la science", dans Akrich, M., Callon, M., et Latour, B. (dir.), *Sociologie de la traduction : Textes fondateurs*, Paris: Mines Paris - Les Presses, 2006
- Catherin, V., *Les contestations des grands projets publics. Analyse microsociologique de la mobilisation des citoyens*, Paris: L'Harmattan, 2000, 332 p.
- Cohen, M.D., March, J.G., et Olsen, J.P., "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (n° 1), 1972, pp. 1-25
- Crozier, M., et Friedberg, E., *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris: Editions du Seuil, coll. "Points. Série Essais", 1992 [1977]
- Davies, B., et Harré, R., "Positioning: The Discursive Production of Selves", *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 20 (n° 1), 1990, pp. 43-63

- Debizet, G., "Les projets ferroviaires des Régions dans les aires métropolitaines. Des histoires d'arènes", dans Ollivier-Trigalo, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007, pp. 73-89
- Demongeot, B., *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique. L'exemple du tramway*, Doctorat en science politique, Grenoble: Ecole doctorale n°454 "Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire", 2011, 893 p.
- Denis, B. (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008
- Desage, F., et Godard, J., "Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales", *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 4), 2005, pp. 633-661
- Devaux, F., *Légitimation de la parole associative et disqualification des intérêts particuliers dans les arènes de concertation. Analyse de la participation au débat public sur les contournements de l'agglomération lyonnaise*, Lyon: Université Lumière Lyon 2 - Institut d'Etudes Politiques de Lyon, 2002
- Dryzek, J.S., *The politics of the Earth. Environmental discourses. Second edition*, Oxford: Oxford University Press, 2005
- Faure, A., "Les politiques locales, entre référentiels et rhétorique", dans Faure, A., Pollet, G., et Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, 1995
- Faure, A., "Action publique local et consensus politique. Les accords trompeurs de la petite musique territoriale", dans Arnaud, L., Le Bart, C., et Pasquier, R. (dir.), *Idéologies et action publique territoriale : la politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-158
- Faure, A., "Doctrines ferroviaire et différenciation régionale : la décentralisation en chantier", dans Ollivier-Trigalo, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007
- Faure, A., "Gouvernements intercommunaux et ressources politiques : l'identité territoriale pour énoncer des priorités d'action publique ?", Fondation Nationale Des Sciences Politiques - Association Française De Science Politique, *Colloque international (CERI) "L'identité en jeux : pouvoirs, identifications, mobilisations"*. Paris: 26 et 27 novembre 2008.
- Favre, P., *Sida et politique, les premiers affrontements (1981-1987)*, coll. "Dossiers sciences humaines et sociales", 1992
- Fischer, F., "Hazardous waste policy, community movements and the politics of NIMBY: participatory risk assessment in the USA and Canada", dans Fischer, F., et Black, M. (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995

- Fischer, F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press, 2003, 266 p.
- Fischer, F., et Black, M. (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995, 221 p.
- Fischer, F., et Forester, J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993a, 327 p.
- Fischer, F., et Forester, J., "Editors' introduction", dans Fischer, F., et Forester, J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993b, pp. 1-17
- Fourniau, J., "Rendre la décision plus transparente: évolutions récentes des pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport", *Flux*, vol. 10 (n° 18), 1994, pp. 33-46
- Gardon, S., *Gouverner la circulation urbaine : des villes françaises face à l'automobile (années 1910 - années 1960)*, Thèse de doctorat de science politique, Lyon: Université Lumière Lyon 2, École doctorale : Sciences sociales, Institut d'Études Politiques de Lyon, 2009
- Gauchon, P., et Tellenne, C. (dir.), *Géopolitique du développement durable. Rapport Antheios 2005*, Paris: Presses universitaires de France, 2005, 365 p.
- Gervais, J., *La réforme des cadres de l'action publique ou la fabrique d'un « nouveau » corps des Ponts et Chaussées. Impératifs managériaux, logiques administratives et stratégies corporatistes (fin du XXe siècle)*, Thèse de doctorat de Science politique, Lyon: Université Lumière Lyon 2 - Institut d'Etudes politiques de Lyon, 2007
- Gilbert, C., et Henry, E. (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, Paris: La Découverte/PACTE, coll. "Recherche/Territoires du politique", 2009, 296 p.
- Godard, O., "Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ?", dans Denis, B. (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008
- Gottweis, H., *Governing molecules : the discursive politics of genetic engineering in Europe and the United States*, Cambridge, MA: MIT Press, coll. "Inside technology", 1998
- Grundmann, R., "Ozone and Climate: Scientific Consensus and Leadership", *Science, Technology, & Human Values*, vol. 31 (n° 1), 2006, pp. 73-101
- Gusfield, J., *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*, Chicago: The University of Chicago Press, 1981
- Gusfield, J., *La culture des problèmes publics, L'alcool au volant : la production d'un ordre symbolique*, Paris: Economica, 2009
- Hajer, M., "Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain", dans Fischer, F., et Forester, J. (dir.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham and London: Duke University Press, 1993

- Hajer, M., "Acid rain in Great Britain : environmental discourse and the hidden politics of institutional practice", dans Fischer, F., et Black, M. (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995a
- Hajer, M., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford: Oxford University Press, 1995b, 332 p.
- Hajer, M., "Discourse Analysis and the Study of Policy Making", *European Political Science*, vol. 2 (n° 1), 2002, pp. 61-65
- Hajer, M., "A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics", dans Hajer, M., et Wagenaar, H. (dir.), *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*, Cambridge (United Kingdom): Cambridge University press, 2003, pp. 88-112
- Hajer, M., "Ordering through discourse", dans Moran, M., Rein, M., et Goodin, R. E. (dir.), *The Oxford handbook of public policy*, Oxford ; New York: Oxford university press, 2006, pp. 251-268
- Hajer, M., et Versteeg, W., "A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives", *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol. 7 (n° 3), 2005, pp. 175-184
- Hall, P., et Taylor, R., "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue française de science politique*, vol. 46 (n° 6), 1996, pp. 469-496
- Halpern, C., "Extension des aéroports : l'action publique entre secteur et territoire. L'émergence de nouvelles formes d'intégration des intérêts dans l'aviation civile en France et en Allemagne", dans Faure, A., et Négrier, E. (dir.), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris: L'Harmattan, 2007a, pp. 87-92
- Halpern, C., "Les aéroports entre revendications territoriales et résistances sectorielles. Le cas du conflit autour de l'extension de l'aéroport Paris-Charles de Gaulle", dans Faure, A., Leresche, J.-P., Muller, P., et Nahrath, S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris: L'Harmattan, 2007b, pp. 191-203
- Halpern, C., et Le Galès, P., "Pas d'action publique autonome sans instruments propres", *Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne*, vol. 61 (n° 1), 2011, pp. 51-78
- Hassenteufel, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris: Armand Colin, 2008
- Hulot, N., Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, et Comité de veille écologique, *Pour un pacte écologique*. Calmann-Lévy, 2006
- Isaksson, K., Richardson, T., et Olsson, K., "From consultation to deliberation? Tracing deliberative norms in EIA frameworks in Swedish roads planning", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 29, 2009, pp. 295-304

- Jeannot, G., "L'impossible fin de la "solution équipement"", *Annales des ponts et chaussées*, vol. 98, 2001, pp. 4-14
- Jobert, A., "L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général", *Politix*, vol. 11 (n° 42), 1998, pp. 67-92
- Jobert, B., "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 42 (n° 2), 1992, pp. 219-234
- Jobert, B., "Une approche dialectique des politiques publiques : l'héritage de L'Etat en action", *Pôle Sud*, vol. 21, 2004, pp. 43-54
- Jobert, B., et Muller, P., *L'état en action. Politiques publiques et corporatisme*, Paris: Presses Universitaires de France, 1987
- Kessler, M.-C., *Les Grands Corps de l'Etat*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", 1994
- Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Edition)*, New York: Longman, 1995
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève, Bâle, Munich: Helbing & Lichtenhahn, 2001
- Lafont, R., *Les autoroutes*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Que sais-je ?", 1997
- Lamothe, P., "Comprendre le changement comme un processus de discussion. L'exemple de la réforme des retraites 2003", *Revue française de science politique*, vol. 56 (n° 4), 2006, pp. 593-618
- Larrue, C., *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris ; Montréal: L'Harmattan, 2000, 207 p.
- Lascoumes, P., *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris: Editions La Découverte, coll. "Textes à l'appui / série écologie et société", 1994, 317 p.
- Lascoumes, P., "Le développement durable : une "illusion motrice". Un vecteur d'innovations politiques ?", dans Smouts, M.-C. (dir.), *Le développement durable. Les termes du débat*, Paris: Dalloz, 2005, pp. 95-107
- Lascoumes, P., "Les instruments d'action publique, traceurs de changement: L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006)", *Politique et Sociétés*, vol. 26 (n° 2-3), 2007, pp. 73-89
- Lascoumes, P., "Levers d'action et obstacles à la mise en oeuvre d'une politique de développement soutenable", dans Denis, B. (dir.), *Regards sur l'actualité - Le Grenelle de l'environnement*, Paris: La documentation Française, 2008
- Lascoumes, P., et Le Bourhis, J.-P., *L'environnement ou l'administration des possibles : la création des directions régionales de l'environnement*, Paris ; Montréal: l'Harmattan, 1997, 253 p.

- Lascoumes, P., et Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004a
- Lascoumes, P., et Le Galès, P., "Introduction : L'action publique saisie par ses instruments", dans Lascoumes, P., et Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004b
- Lascoumes, P., Le Galès, P., ""Traduction"", dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004
- Lascoumes, P., et Simard, L., "L'action publique au prisme de ses instruments", *Revue française de science politique*, vol. 61 (n° 1), 2011, pp. 5-22
- Latour, B., *Aramis ou l'amour des techniques*, Paris: La Découverte, 1992
- Latour, B., *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris: La Découverte, 2002, 319 p.
- Latour, B., *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, Paris: La Découverte, coll. "Sciences humaines et sociales", 2005 [1989], 663 p.
- Laville, B., "Du ministère de l'impossible au ministère d'Etat", *Revue française d'administration publique*, vol. 134 (n° 2), 2010, pp. 277-311
- Le Bourhis, J.-P., "DRE, DRAE, DIREN, DREAL. Eléments pour une histoire de l'administration territoriale de l'Environnement en France", *Pour mémoire. Revue du comité d'histoire du CGPC*, vol. 6, 2009, pp. 9-23
- Lemieux C., "À quoi sert l'analyse des controverses ?", *Mil neuf cent*, vol. 25 (n° 1), 2007, pp. 191-212
- LET, et Klein, O. (dir.), *Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures - Actes du colloque*, Vaulx-en-Velin (France). Lyon: LET, coll. "Etudes et Recherche, n°11", 1998, 143 p.
- Lindblom, C.E., "The Science of "Muddling Through"", *Public administration review*, vol. 19 (n° 2), 1959, pp. 79-88
- Lindblom, C.E., "Still Muddling, Not Yet Through", *Public administration review*, vol. 39 (n° 6), 1979, pp. 517-526
- Lolive, J., "La montée en généralité pour sortir du 'Nimby'. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée", *Politix*, vol. 10 (n° 39), 1997, pp. 109-130
- Massardier, G., *Expertise et aménagement du territoire*, Paris: L'Harmattan, 1996, 285 p.
- Massardier, G., *Politiques et action publiques*, Paris: Armand Colin, 2003, 302 p.
- Maurice, J., et Crozet, Y. (dir.), *Le calcul économique dans les processus de choix collectif des investissements de transport*, Paris: Predit ; Economica, 2007

- Montel, N., "Repères pour une histoire de la Direction des routes", *RGRA - Revue Générale des Routes et des Aérodrômes* (n° spécial 100 ans de routes en France), décembre 2000, pp. 137-145
- Muller, P., "Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde", dans Faure, A., Pollet, G., et Warin, P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, 1995
- Muller, P., "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 1), 2005, pp. 155-187
- Muller, P., *et al.*, "Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques", *Revue française de science politique*, vol. 46 (n° 1), 1996, pp. 96-133
- O'Faircheallaigh, C., "Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 30, 2010, pp. 19-27
- Offner, J.-M., "XII. Les transferts de compétences dans le domaine des routes", *Annuaire des collectivités locales*, vol. 24, 2004, pp. 143-156
- Ollivier-Trigalo, M., *Instituer la multimodalité avec les schémas de services de transport*, Arcueil: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2002, 294 p.
- Ollivier-Trigalo, M. (dir.), *Six régions à l'épreuve des politiques de transport. Décentralisation, régionalisation et différenciation territoriale*, Arcueil: Les collections de l'INRETS, 2007, 232 p.
- Ollivier-Trigalo, M., et Piechaczyk, X., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*, Paris: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2001, 358 p.
- Paehlke, R., et Torgerson, D. (dir.), *Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative state. Second edition*, Peterborough (Ont.) ; Orchard Park (New York): Broadview Press, 2005, 1 vol. (xv, 351 p.) p.
- Palier, B., et Surel, Y., "Les «trois I» et l'analyse de l'État en action", *Revue française de science politique*, vol. 55 (n° 1), 2005, pp. 7-32
- Piechaczyk, X., "Les enquêtes publiques et leurs commissaires en quête de légitimité", *Métropolis*, vol. 106-107, 1998
- Piechaczyk, X., *Les commissaires enquêteurs et la fabrique de l'intérêt général : Eléments pour une sociologie politique des enquêtes publiques*, Thèse de doctorat en science politique, Grenoble: Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - Université Grenoble 2, 2000
- Pierson, P., "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, vol. 94 (n° 2), 2000, pp. 251-267

- Pinson, G., "Le projet urbain comme instrument d'action publique", dans Lascoumes, P., et Le Galès, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris: Presses nationales des sciences politiques, 2004
- Radaelli, C.M., "Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne", *Revue française de science politique*, vol. 50 (n° 2), 2000, pp. 255-276
- Ravinet, P., "Politique publique", dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004
- Reigner, H., *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris: L'Harmattan, 2002
- Revel, M., Blatrix, C., Blondiaux, L., Fourniau, J.-M., Heriard Dubreuil, B., Lefebvre, R. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris: La Découverte, 2007
- Reverdy, G., *Histoire des routes lyonnaises*, Lyon: Editions Lyonnaises d'Art et d'Histoire (LUDG), 1994
- Reverdy, G., "Le réseau autoroutier", *Revue Générale des Routes et Aérodrômes*, 2000
- Reverdy, G., *Les routes de France du XXe siècle. 1951-2000*, Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2007a, 329 p.
- Reverdy, G., *Les routes de France du XXe siècle. 1900-1951*, Paris: Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 2007b
- Reverdy, G., Cyna, H., et Thuaud, B., "Le réseau autoroutier", *RGRA - Revue Générale des Routes et Aérodrômes* (n° spécial 100 ans de routes en France), décembre 2000, pp. 44-81
- Roe, E.M., "Narrative Analysis for the Policy Analyst: A Case Study of the 1980-1982 Medfly Controversy in California", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8 (n° 2), 1989, pp. 251-273
- Roe, E.M., "Applied Narrative Analysis: The Tangency of Literary Criticism, Social Science and Policy Analysis", *New Literary History*, vol. 23 (n° 3), 1992, pp. 555-581
- Rui, S., Ollivier-Trigalo, M., et Fourniau, J.-M., *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique? L'expérience de la mise en discussion publique des projets : identités et légitimités plurielles. Ateliers de bilan du débat public*, Paris: INRETS, coll. "Les collections de l'INRETS", 2001, 302 p.
- Runhaar, H., "Putting SEA in context: A discourse perspective on how SEA contributes to decision-making", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 29, 2009, pp. 200-209
- Sabatier, P., "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein", *Policy Sciences*, vol. 21 (n° 2), 1988, pp. 129-168
- Sabatier, P., et Schlager, E., "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines", *Revue française de science politique*, vol. 50 (n° 2), 2000, pp. 209-234

- Schmidt, V.A., "Values and discourse in the politics of welfare state adjustment", dans Schmidt, V. A., et Scharpf, F. (dir.), *Welfare and work in open economy. Vol. 1 : From vulnerability to competitiveness*, Oxford: Oxford University Press, 2000
- Schmidt, V.A., "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, vol. 11 (n° 1), 2008, pp. 303
- Schön, D., et Rein, M., "Frame critical policy analysis and frame reflective policy practice.", *Knowledge and policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, vol. 9 (n° 1), 1996, pp. 85-104
- Shaw, J., Hunter, C., et Gray, D., "Disintegrated transport policy: the multimodal studies process in England", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 24, 2006, pp. 575-596
- Smouts, M.-C. (dir.), *Le développement durable les termes du débat*, Paris: A. Colin, 2008, 272 p.
- Stone, D.A., *Policy paradox and political reason*, Glenview, IL: Scott, Foresman and Company, 1988
- Subra, P., "Le transport routier en France : aspects géopolitiques d'une question environnementale", *Hérodote*, vol. 100, 2001
- Theys, J., "Un nouveau principe d'action pour l'aménagement du territoire? : Le développement durable et la confusion des (bons) sentiments", dans Theys, J. (dir.), *Développement durable villes et territoires. Innover et décloisonner pour anticiper les ruptures. Notes du Centre de prospective et de veille scientifique*, Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques, 2000, pp. 9-38
- Thoenig, J.-C., *L'ère des technocrates*, Paris: L'Harmattan, coll. "Logiques sociales", 1987, 317 p.
- Thoenig, J.-C., "Politique publique", dans Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Presses de Science Po, 2004
- Thoenig, J.-C., et Duran, P., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue française de science politique*, 1996, pp. 580-623
- Torgerson, D., "The uncertain quest for sustainability : public discourse and the politics of environmentalism", dans Fischer, F., et Black, M. (dir.), *Greening Environmental Policy. The Politics of a Sustainable Future*, London: Paul Chapman Publishing, 1995, pp. 3-20
- Torgerson, D., "The ambivalence of discourse: beyond the administrative mind?", dans Paehlke, R., et Torgerson, D. (dir.), *Managing Leviathan. Environmental politics and the administrative state. Second edition*, Peterborough (Ont.); Orchard Park (New York): Broadview Press, 2005, pp. 97-122
- Trom, D., "De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicatrice", *Revue française de science politique*, vol. 49 (n° 1), 1999, pp. 31-50

- Vigar, G., *The politics of mobility: transport, the environment, and public policy*, London: Spon press, 2002
- Vigar, G., Shaw, A., et Swann, R., "Selling sustainable mobility: The reporting of the Manchester Transport Innovation Fund bid in UK media", *Transport Policy*, vol. 18 (n° 2), 2011, pp. 468-479
- Zaccai, E., *25 ans de développement durable, et après ?*, Paris: Presses Universitaires de France, coll. "Développement durable et innovation institutionnelle", 2011, 240 p.
- Zembri-Mary, G., *Maillage autoroutier et territoire. Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français*, Marne la Vallée: Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés, 1999
- Zittoun, P., "La carte parisienne du bruit, la fabrique d'un nouvel énoncé de politique publique", *Politix*, vol. 20 (n° 78), 2007, pp. 157-178
- Zittoun, P., "Référentiels et énoncés de politiques publiques : les idées en action", dans Giraud, O., Warin, P., et Jobert, B. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris: La Découverte, 2008, pp. 73-92
- Zittoun, P., "Understanding Policy Change as a Discursive Problem", *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 11 (n° 1), 2009, pp. 65 - 82
- Zittoun, P. (dir.), *Des indicateurs pour gouverner : boussoles ou miroirs déformants ?*, La Défense: PUCA, coll. "Recherche", 2009, 248 p.
- Zittoun, P., *La fabrique politique des politiques publiques*, Habilitation à Diriger des Recherches en Science Politique, Grenoble: Institut d'études Politiques - Ecole doctorale n°454 « Sciences de l'Homme, du Politique et du Territoire », 2011, 343 p.

Articles de presse

- NI, ""Le tout routier est fini" en France, assure Borloo", *Agence France Presse*, le 27 juillet 2010
- NI, "Le Grenelle un mois après: un ministre surpris et satisfait (Entretien)", *Agence France Presse*, le 24 novembre 2007
- NI, "Grenelle un mois après, les ONG dénoncent un "grand flou"", *Agence France Presse*, le 26 novembre 2007
- NI, "Autoroute A45: en "contradiction totale" avec le Grenelle (écologistes)", *Agence France Presse*, le 5 décembre 2007
- NI, "Grenelle environnement: ONG et syndicats demandent au gouvernement de "se ressaisir"", *Agence France Presse*, le 12 décembre 2007

- NI, "Le Grenelle deux mois après: la déception pointe chez les ONG", *Agence France Presse*, le 18 décembre 2007
- NI, "A65 Langon-Pau : les élus s'impatientent, les opposants font feu de tout bois", *Agence France Presse*, le 20 avril 2008
- NI, "A65 Pau/Langon : les écologistes veulent que le projet soit réévalué", *Agence France Presse*, le 28 janvier 2008
- NI, "Grenelle : "Beaucoup d'effets d'annonce, peu de moyens" (Verts)", *Agence France Presse*, le 30 avril 2008
- NI, "Le ministère de l'Ecologie confirme le projet d'autoroute A65", *Agence France Presse*, le 4 juin 2008
- NI, "Borloo : lancement des 33 chantiers du Grenelle de l'environnement", *Agence France Presse*, le 19 décembre 2007
- NI, "Grenelle : les écologistes dénoncent "un retour en grâce de la route"", *Agence France Presse*, le 10 février 2009
- NI, "Loi Grenelle: les écologistes inquiets sur les moyens", *Agence France Presse*, le 30 avril 2008
- NI, "Rodez-Le Puy: une charte du développement durable pour l'aménagement routier ", *Agence France Presse*, le 21 mars 2007
- NI, "Fillon confirme l'ouverture en 2015 de l'autoroute A45 Lyon - Saint-Etienne", *Agence France Presse*, le 3 décembre 2007
- NI, "Grenelle environnement : députés inquiets sur leur rôle et le financement", *Agence France Presse*, le 3 octobre 2007
- N I, "Pour les Verts, le Grenelle se résume surtout à des belles paroles", *Agence France Presse*, le 25 octobre 2007
- NI, "Grenelle : FNE pour un triple moratoire sur les OGM, le nucléaire et les autoroutes", *Agence France Presse*, le 23 juillet 2007
- N I, "Borloo devant les Verts à Nantes : "pas une opération d'ouverture"", *Agence France Presse*, le 28 septembre 2007
- NI, "Sarkozy consacre à l'écologie sa première réunion de travail à l'Elysée", *Agence France Presse*, le 21 mai 2007
- N I, "Grenelle: FNE pour un triple moratoire sur les OGM, le nucléaire et les autoroutes", *Agence France Presse*, le 23 juillet 2007
- NI, ""Grenelle de l'environnement" la seconde quinzaine d'octobre au plus tard (Juppé)", *Agence France Presse*, le 21 mai 2007
- NI, "Nicolas Hulot à l'Elysée: "enfin on met de côté nos petits préjugés"", *Agence France Presse*, le 21 mai 2007

- NI, "Grenelle: fin du "tout routier" mais la réduction de la vitesse fait débat", *Agence France Presse*, le 17 octobre 2007
- NI, "Grenelle: accord sur les transports et le bâtiment", *Agence France Presse*, le 24 octobre 2007
- NI, "Grenelle de l'environnement: les idées sur la table", *Agence France Presse*, le 24 octobre 2007
- NI, "Grenelle: "Mes espoirs sont intacts, mes exigences aussi" (Nicolas Hulot)", *Agence France Presse*, le 19 octobre 2007
- NI, "Développement durable pour la RN 88", *Centre Presse*, le 21 mars 2007
- Fischetti, A., "Grenelle de l'Environnement - Sous les mots le pipeau", *Charlie Hebdo*, le 31 octobre 2007
- Canal Plus, "Enquête. L'autoroute de la discorde", *Dimanche Plus*, le 17 janvier 2008
- 19.20 - Edition Nationale - Plateau invité : Jean Louis Borloo", *FRANCE 3*, le 25 octobre 2007
- 19.20 - Edition Nationale - Reportage : Conclusions du Grenelle de l'environnement", *FRANCE 3*, le 25 octobre 2007
- Fache, A., "« Inquiets mais constructifs ». Entretien Arnaud Gossement, Porte-parole de France Nature Environnement", *L'Humanité*, le 27 septembre 2007
- Festraëts, M., "Borloo; « Polluer, c'est ringard ! »", *L'Express*, le 25 octobre 2007
- Ferrero, C., "Les autoroutes de la discorde divisent Lyon", *La Tribune*, le 16 octobre 1998
- NI, "L'effet Hulot ne faiblit pas sur les candidats", *La Tribune*, le 1 février 2007
- Janin, R., "Ecologie ; Un contrat sur cinq ans pour l'environnement se profile", *La Tribune*, le 22 mai 2007
- Janin, R., "Environnement ; Le Grenelle de l'environnement entre dans une phase politique", *La Tribune*, le 28 septembre 2007
- Janin, R., "Le Grenelle de l'environnement avance", *La Tribune*, le 28 août 2007
- NI, "Vers l'inscription des accords du Grenelle dans la loi", *La Tribune.fr*, le 30 avril 2008
- NI, "Dominique Bussereau prudent sur un abaissement de la vitesse des automobiles", *La Tribune.fr*, le 17 septembre 2007
- Court, M., "Borloo : « Mes projets pour les futures lignes TGV »", *Le Figaro*, le 13 février 2008
- Barotte, N., "J-20 Le jour où il a de nouveau été question d'environnement", *Le Figaro*, le 2 avril 2007
- Bommelaer, C., "Hulot ne donne aucune consigne de vote", *Le Figaro*, le 16 avril 2007
- Huet, S., "Borloo se veut rassurant sur la fiscalité écologique", *Le Figaro*, le 4 octobre 2007

- De Malet, C., "Le Grenelle de l'environnement sur les rails", *Le Figaro*, le 7 juillet 2007
- Roquelle, S., "« Grenelle » : les suggestions des associations écoutées", *Le Figaro*, le 18 octobre 2007
- De Malet, C., "Logement et transports sous surveillance, sérieuse incitation aux énergies renouvelables", *Le Figaro*, le 25 octobre 2007
- Chichizola, J., et De Malet, C., "OGM, pesticides, fiscalité et nucléaire : les sujets de discorde ne manquent pas", *Le Figaro*, le 17 septembre 2007
- Bommelaer, C., et Court, M., "Jean-Louis Borloo, la méthode durable", *Le Figaro*, le 25 août 2007
- Bayart, B., "Le « tout-TGV » atteint ses limites", *Le Figaro*, le 19 mai 2011
- Caramel, L., "Jean-Louis Borloo fixe les premiers rendez-vous", *Le Monde*, le 27 novembre 2007
- Fortier, J., "Le projet de contournement autoroutier ouest de Strasbourg suscite de nombreux recours", *Le Monde*, le 1 avril 2008
- Kempf, H., "Pau-Langon, chère liaison", *Le Monde*, le 12 avril 2008
- Kempf, H., "Feu vert pour l'A65, mais stop aux contournements de Toulouse et Bordeaux", *Le Monde*, le 7 juin 2008
- Fortier, J., "Zoom. A Strasbourg, l'autoroute qui contourne les engagements", *Le Monde*, le 1 avril 2010
- Boucaud, J., "A l'ouest de Lyon, deux projets routiers pour faire " sauter " le bouchon", *Le Monde*, le 1 août 2010
- NI, "Lyon - Manifestation contre un projet de contournement autoroutier", *Le Monde*, le 19 février 1997
- Dupont, G., "M. Borloo cherche à rassurer sur l'après-Grenelle", *Le Monde*, le 21 décembre 2007
- Kempf, H., "La fin des autoroutes rouvre la voie au chemin de fer", *Le Monde*, le 26 octobre 2007
- Van Kote, G., Courtois, C., Fortier, J., et Landrin, S., "Le "moratoire" et les municipales", *Le Monde*, le 20 décembre 2007
- Caramel, L., "La méthode Borloo passe l'épreuve du feu", *Le Monde*, le 26 octobre 2007
- Prud'homme, R., "Le choc du Grenelle est à venir", *Le Monde*, le 30 octobre 2007
- NI, "Environnement : la France à l'heure de choix cruciaux", *Le Monde*, le 25 octobre 2007
- Kempf, H., "Jean-Louis Borloo lance le " Grenelle environnement " avec l'aval des Verts", *Le Monde*, le 8 juillet 2007

- Caramel, L., "Le consensus fait défaut sur de grands dossiers", *Le Monde*, le 28 septembre 2007
- NI, "La France prépare sa mutation éco - Une", *Le Monde*, le 28 septembre 2007
- Dupont, G., "Sarkozy vante une France pionnière de l'écologie - UNE", *Le Monde*, le 27 octobre 2007
- NI, "Le monde politique prend acte avec beaucoup de prudence", *Le Monde*, le 27 octobre 2007
- Dupont, G., et Van Kote, G., "Des mesures qui vont dans le sens des ONG", *Le Monde*, le 27 octobre 2007
- Jakubyszyn, C., "Jean-Louis Borloo n'a plus le blues", *Le Monde*, le 26 septembre 2007
- NI, "Nathalie Kosciusko-Morizet : "Le système d'évaluation des OGM n'est pas satisfaisant"", *Le Monde.fr*; le 24 avril 2008
- N I, "Nathalie Kosciusko-Morizet : "On change de stratégie" écologique", *Le Monde.fr*; le 26 octobre 2007
- NI, "Borloo annonce la fin de la construction des autoroutes en France", *Le Monde.fr*; le 24 octobre 2007
- N I, "Nicolas Hulot satisfait des préparatifs du "Grenelle de l'environnement"", *Le Monde.fr*; le 22 mai 2007
- Auzanneau, M., "Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation", *Le Monde.fr*; le 17 octobre 2007
- NI, "Stéphane Lhomme : "Le Grenelle de l'environnement est une défaite majeure pour l'écologie"", *Le Monde.fr*; le 31 octobre 2007
- Samard, F., "Aménagement ; Le COL présent dans le schéma national des infrastructures de transport", *Le Progrès*, le 14 juillet 2010
- Samard, F., "Réseau ferré : Rhône-Alpes centralise ses commandes", *Le Progrès*, le 15 juin 2010
- NI, "Une pétition pour accélérer le COL", *Le Progrès*, le 25 février 2005
- Morera, J.-C., "Meyzieu - Les riverains de la rocade Est demande un comité de suivi", *Le Progrès*, le 17 avril 2005
- NI, "Carton route et le CRURE refusent l'engorgement de la rocade est", *Le Progrès*, le 12 décembre 2007
- NI, "Un comité de pilotage pour fixer le trafic lyonnais du contournement ouest de Lyon", *Le Progrès*, le 12 juillet 2005
- Duret, A., "Réunions sur le COL / Les élus de l'ouest lyonnais réagissent. Entre déception et colère", *Le Progrès*, le 22 septembre 2005

NI, "Le développement durable au coeur de l'aménagement de la RN 88", *Le Progrès*, le 22 mars 2007

NI, "Les décisions officielles du CIADT", *Le Progrès*, le 19 décembre 2003

Samard, F., "Le COL confirmé sans précipitation", *Le Progrès*, le 20 décembre 2003

NI, "Grenelle de l'environnement : la révolution verte en marche", *Le Progrès*, le 28 septembre 2007

Chauveau, J., "Infrastructures de transport : les écologistes mettent la pression sur Jean-Louis Borloo", *Les Echos*, le 8 avril 2010

Latham, A., "Contournement ouest de Strasbourg : l'opposition se renforce", *Les Echos*, le 7 avril 2008

Cornudet, C., "Royal et Sarkozy à l'heure des ajustements programmatiques", *Les Echos*, le 2 avril 2007

Chauveau, J., et Chevallard, L., "Les experts du Grenelle veulent ponctionner les usagers de la route", *Les Echos*, le 26 septembre 2007

Chevallard, L., "« Il n'y a aucune raison pour que le fret ferroviaire ne se redresse pas » - Dominique Bussereau", *Les Echos*, le 14 septembre 2007

Honore, R., "TGV : la rentabilité des futures lignes sur le banc des accusés", *Les Echos*, le 18 mai 2011

Penavaire, C., "Grenelle de l'environnement : 2.000 km de lignes TGV supplémentaires d'ici à 2020", *Les Echos.fr*, le 30 avril 2008

NI, "TGV, autoroutes, bâtiment... : premiers accords au Grenelle de l'environnement", *Les Echos.fr*, le 24 octobre 2007

Dunand, C., "Grenelle de l'environnement : un groupe de travail propose de réduire la vitesse automobile maximale autorisée", *Les Echos.fr*, le 27 septembre 2007

Pourquery, D., "Grenelle oblige", *Libération*, le 28 septembre 2007

Launay, G., et Noualhat, L., "Mais où est donc passé le Grenelle ?", *Libération*, le 24 novembre 2007

Launay, G., "Borloo tente de rassurer sur l'après-Grenelle", *Libération*, le 20 décembre 2007

NI, "Grenelle de l'environnement. Ce qui est acté", *Libération*, le 25 octobre 2007

Noualhat, L., "Un gouvernement attendu au tournant", *Libération*, le 28 septembre 2007

Launay, G., et Noualhat, L., "Les ONG attendent Borloo au départ et à l'arrivée", *Libération*, le 12 septembre 2007

Guiral, A., et Launay, G., "Jean-Louis Borloo joue gros sur le vert", *Libération*, le 28 septembre 2007

Maussion, C., "TGV, des lignes lancées trop vite ?", *Libération*, le 9 mai 2011

Pagès, D., "Kosciusko-Morizet : « Rassurer les habitants »", *Midi Libre*, le 12 mai 2011

NI, "Conseil Général : RN88", *Midi Libre*, le 29 mars 2011

Born, J., "RN 88 : Le syndicat mixte veut réussir à convaincre l'État", *Midi Libre*, le 7 février 2008

NI, "Grenelle local pour des idées concrètes Des discussions animées, sereines et constructives, jamais agressives", *Midi Libre*, le 24 octobre 2007

Autres documents

Directive 2001/42/CE du Parlement Européen Et Du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Les maîtres d'ouvrage routiers à la croisée des chemins : nouvelles gouvernance, nouvelles perceptions. Journée organisée à l'occasion du centenaire de l'Association mondiale de la Route, par le Comité français de l'AIPCR, le Secrétariat général de l'Association mondiale de la Route (AIPCR), le Comité d'histoire du MEEDDM, et le Groupe de recherche P2M, Passé-Présent-Mobilités, Universités Paris 1 - Paris 4, à Paris, le 19 novembre 2009.

Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral : Première séance du mercredi 15 octobre 2008. Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, 15 octobre 2008

Cabinet du ministre d'État, *Discours de Jean-Louis Borloo, Ministre d'État, Ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables.* « Lancement des travaux du 23ème Congrès mondial de la Route » sur le thème du développement durable, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 17 septembre 2007

Entretien avec un responsable de la mission des partenariats publics privés de la Direction des Infrastructures de Transports de la Direction Générale des Infrastructures de Transport et de la Mer, fait à Paris, le 11 août 2010.

Entretien avec un chargé d'études du Réseau Scientifique et Technique, fait à Lyon, le 22 février 2010.

Entretien avec un responsable du service transports à la DREAL Languedoc Roussillon, fait à Montpellier, le 30 juillet 2010.

Accoyer, B., et al., *Actes des « Tables Rondes sur le Grenelle de l'Environnement » organisées sous le haut patronage et en présence de M. Bernard ACCOYER, Président de l'Assemblée nationale. À l'initiative conjointe de M. Christian JACOB Président de la Délégation de l'Assemblée nationale à l'aménagement et au développement durable du territoire, de M. Pierre LEQUILLIER Président de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et de M. Patrick OLLIER Président de la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire*, Paris: Assemblée Nationale, 24 janvier 2008

Agir pour l'Environnement - Réseau Action Climat France - Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports - Collectif "Stop Autoroutes", *Communiqué de presse - Enjeu climatique et relance autoroutière : Les incohérences du gouvernement*, Paris, 23 décembre 2009

Alquier, J., et Biwer, C., *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le niveau d'équipement de la France en infrastructures de transports et ses conséquences sur le désenclavement des régions françaises*. Sénat, n°410, 19 juin 2008

- Assemblée Nationale, *Question N° : 86398 de M. Saint-Léger Francis (Union pour un Mouvement Populaire - Lozère)*, Paris, 21 décembre 2010
- Assemblée Nationale, *Question N° : 253 de M. Folliot Philippe (Nouveau Centre - Tarn) - Question orale sans débat*, Paris, 14 mai 2008
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral : 2e séance du mardi 20 mai 2003. Infrastructures 2003-2020 – Déclaration du Gouvernement et débat sur cette déclaration*, Paris: Assemblée Nationale, 20 mai 2003
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral : 3e séance du mardi 20 mai 2003. Infrastructures 2003-2020 – Suite du débat sur la déclaration du Gouvernement*, Paris: Assemblée Nationale, 20 mai 2003
- Assemblée Nationale, *Journal officiel de la République Française. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. 2e séance du mercredi 3 octobre 2007*, Paris: Assemblée Nationale, Journaux Officiels, 3 octobre 2007
- Assemblée Nationale, *Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, n°200, 21 octobre 2008
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral : Troisième séance du mardi 14 octobre 2008. Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, 14 octobre 2008
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral: Première séance du mercredi 15 octobre 2008. Grenelle de l'environnement*, Paris: Assemblée Nationale, 15 octobre 2008
- Assemblée Nationale, *Projet de loi de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, adopté avec modifications par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture*, Paris: Assemblée Nationale, n°301, 17 juin 2009
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral. Première séance du jeudi 11 juin 2009*, Paris: Assemblée Nationale, 11 juin 2009
- Assemblée Nationale, *Compte rendu intégral. Deuxième séance du jeudi 11 juin 2009*, Paris: Assemblée Nationale, 11 juin 2009
- Autorité environnementale, *Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'avant-projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*, Paris: Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, 22 septembre 2010
- Binet, C., et al., *Mission d'assistance du CGPC au projet de réorganisation de la Direction générale des routes (DGR)*: Conseil Général des Ponts et Chaussées, juillet 2006
- Bursaux, D., *Rapport aux Ministres de préfiguration de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer DGITM*, Paris: DGITM - Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables, 06 mars 2008
- Cabinet du Secrétaire d'Etat chargé des Transports, *Discours d'ouverture de Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des transports - Congrès Mondial de la Route*, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 17 septembre 2007

- Cabinet du Secrétaire d'État chargé des Transports, *Intervention de Thierry MARIANI devant l'assemblée générale de la FNTP*, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, 29 mars 2011
- Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire, *Infrastructures routières en 2025. Carte approuvée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire en date du 18/12/2003*, Matignon: Premier Ministre, 18 décembre 2003
- Commissariat Général au Développement Durable - Service de l'économie de l'évaluation et de l'intégration du développement durable, *Schéma National des Infrastructures de Transport - (Avant-projet). Rapport environnemental*, Paris: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, 15 juillet 2010
- Commissariat Général au Développement Durable, *Le Grenelle en actions ! Lettre d'information pratique sur le suivi du Grenelle à l'intention des acteurs de sa mise en oeuvre - n°4*, Paris: Commissariat Général au Développement Durable, 18 mars 2008
- Commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire, *Compte rendu. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, et de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, auprès du ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, sur le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955) (M. Christian Jacob, rapporteur)*, Paris: Assemblée Nationale, n°77, 17 septembre 2008
- Commission des affaires économiques de l'environnement et du territoire, *Compte rendu. Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Suite de l'examen du projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 1442) (M. Christian Jacob, rapporteur)*, Paris: Assemblée Nationale, n°57, 19 mai 2009
- Commission des affaires économiques du Sénat, *Transports - Audition de M. Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des transports auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*: Sénat, 22 janvier 2008
- Commission des Finances de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée Nationale, *Compte rendu. Audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, sur les aspects fiscaux du Grenelle de l'Environnement*, Paris: Assemblée Nationale, n°24, 31 octobre 2007
- Commission particulière du débat public, *Débat public sur les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise. Compte rendu établi par le président de la commission particulière*, Lyon, 15 octobre 2001 – 15 février 2002
- Commission Particulière du Débat Public Liaison Castres - Toulouse, *Retranscription de la réunion publique de Castres*, Castres: Commission Nationale du Débat Public, 21 octobre 2009

- Commission Particulière du Débat Public Liaison Routière Troyes - Auxerre - Bourges, *Communiqué de presse - Le débat public sur l'avenir de la liaison routière Troyes – Auxerre – Bourges est suspendu*. Commission Nationale du Débat Public, 27 juillet 2007
- Conseil de la Modernisation des politiques publiques, *La création du ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables et la modernisation de ses politiques*, Paris, 12 décembre 2007
- Courtois, B., "Dossier. Environnement - La route durable, c'est possible !", *Le mag MEEDTL. Le magazine des agents du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, vol. n°10, 2011, pp. 7-13
- Daniel, P., et al., *Mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement - (n° 955). Amendement N° 853*, Paris: Assemblée Nationale, 6 octobre 2008
- DATAR, *Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises*, Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, avril 2002
- Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée Nationale, *Audition, ouverte à la presse, de M. Patrice Parisé, directeur général des routes au ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables*. Assemblée Nationale, 9 octobre 2007
- Delemeasure, B., et al., *Le mag MEEDTL. Le magazine des agents du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Quatrième de couverture.*, n°10, juin 2011
- Deslandes, P., *Bilan du débat public Projet d'achèvement de la mise à 2 x 2 voies de la liaison Castres-Toulouse par mise en concession autoroutière 21 octobre 2009 - 28 janvier 2010 dressé par le Président de la Commission nationale du débat public*, Paris: CNDP - Commission Nationale du Débat Public, 24 mars 2010
- Direction Départementale de l'Équipement Lozère, *Aménagement progressif de la RN88 à 2X2 voies. Dossier de concertation*, Mende, novembre 2006
- Direction des Routes, *Direction des Routes - Dossier de presse*, Paris: Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, janvier 2003
- Direction des Routes, *Schéma directeur routier national. Rapport*, Paris: Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, 01 avril 1992
- Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport soumis à concertation - Avant-projet*, Paris: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, juillet 2010
- Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport - Avant-projet consolidé - Version Janvier 2011*, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, janvier 2011

- Direction Générale des Infrastructures des Transports et de la Mer, *Schéma national des infrastructures de transport - Projet*, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, octobre 2011
- Direction Régionale de l'Equipeement Languedoc-Roussillon, *Rocade Ouest de Mende. Dossier de concertation. Mai-Juin 2008*: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, mai 2008
- Direction Régionale de l'Equipeement Rhône-Alpes, *Rapport du groupe de travail DRE Rhône-Alpes / Elus sur l'opportunité d'un contournement autoroutier de l'agglomération lyonnaise et les conditions de sa réalisation*, Lyon: Ministère de l'Equipeement, février 2007
- France Nature Environnement, *Grenelle de l'Environnement. Notre cahier de propositions*, Paris: Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, 22 juillet 2007
- Jacob, C., *Rapport d'information fait au nom de la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire, sur les travaux de la Délégation sur le développement durable*: Assemblée Nationale, 17 octobre 2007
- Jacob, C., *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 955)*, Paris: Assemblée Nationale, n°1133, 1 octobre 2008
- Jacob, C., *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur le projet de loi, modifié par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (n° 1442)*, Paris: Assemblée Nationale, n°1442, 26 mai 2009
- Journal Officiel de la République Française, *Loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (1)*, Paris: Journal Officiel de la République Française, 4 février 1995
- Journal Officiel de la République Française, *Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1)*, Paris: Journal Officiel de la République Française, 5 août 2009
- Journal Officiel de la République Française, *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1)*, Paris: Journal Officiel de la République Française, 13 juillet 2010
- Journal Officiel de la République Française, *Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (1)*, Paris: Journal Officiel de la République Française, 5 août 2009
- Le Grenelle Environnement, site web actualisé le 21 février 2008, consulté le 05 mars 2008. *Les 33 chantiers opérationnels de la phase 4 - Chantier 6 : LGV, Réseau classique - Objectifs*. www.legrenelle-environnement.fr.

- Le Grenelle Environnement, *Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007*, Paris: Le Grenelle Environnement. République française, 23 novembre 2007
- Le Grenelle Environnement, *Dossier de presse - Lancement du « Grenelle Environnement »*, Paris: Ministère de l'Ecologie du Développement et de l'Aménagement Durables, 6 juillet 2007
- Le Grenelle Environnement, *Dossier de presse - Point d'étape - Remise des propositions des groupes de travail et lancement de la phase de consultation*, Paris: Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables, 27 septembre 2007
- Le Grenelle Environnement, *Phase opérationnelle (phase IV) du "Grenelle Environnement" - Les 33 chantiers*, Paris: Le Grenelle Environnement, 28 février 2007
- Le Grenelle Environnement, *Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007 (version contenant la numérotation des engagements)*, Janvier 2008
- Le Grenelle Environnement, *Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure les 24, 25 et 26 octobre 2007, modifié le 4 janvier 2008 puis les 10 et 25 janvier 2008 par l'insertion d'une numérotation des engagements à l'exception de ceux relatifs aux déchets*. Le Grenelle Environnement. République française, janvier 2008
- Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie », *Rapport du groupe 1 du Grenelle de l'environnement*, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 26 septembre 2009
- Le Grenelle Environnement. Groupe 1 : « Lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie », *Rapport du groupe 1 du Grenelle de l'environnement*, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 26 septembre 2009
- Ministère de l' Ecologie de l' Energie du Développement Durable et de l' Aménagement du Territoire, site web consulté le 30 avril 2008. *30 avril 2008 - Présentation du projet de loi "Grenelle Environnement". Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'Environnement.* http://www.developpement-durable.gouv.fr/article.php3?id_article=3151.
- Ministère de l' Ecologie de l' Energie du Développement Durable et de l' Aménagement du Territoire, *Dossier de presse : Projet de loi d'orientation et de programmation du Grenelle Environnement. Texte soumis à la délibération du conseil des ministres : Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'Environnement*, Paris: République Française, 11 juin 2008
- Ministère de l' Ecologie de l' Energie du Développement Durable et de l' Aménagement du Territoire, *Réorganisation du ministère – Un grand ministère pour le grand défi de la planète. Dossier de presse*, Paris, Le 10 juillet 2008

Ministère de l' Ecologie de l' Energie du Développement Durable et de l' Aménagement du Territoire : Cabinet du Ministre d' Etat, *Communiqué de presse : A65 et contournements*, 4 juin 2008

Ministère de l' Ecologie du Développement et de l' Aménagement Durables, *Document de travail provisoire pour discussion - 10/10/2007*, Paris, 10 octobre 2007. Publié dans Auzanneau, M., Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation. *Le Monde*, le 17 octobre 2007

Ministère de l' Ecologie du Développement et de l' Aménagement Durables, *Document de travail*, Paris, 16 octobre 2007. Publié dans Auzanneau, M., Grenelle de l'environnement : Jean-Louis Borloo entrouvre la porte à la négociation. *Le Monde*, le 17 octobre 2007

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, et Réseau Ferré de France, *Le dossier du débat public. Les contournements autoroutier et ferroviaire de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, octobre 2001

Moura, P., *et al.*, *Rapport d'audit sur les grands projets d'infrastructures de transport*, Paris: Inspection générale des Finances, Conseil général des Ponts et Chaussées, février 2003

Premier Ministre, *Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire. Dossier de presse*, Matignon, 18 décembre 2003

Révision Générale des Politiques Publiques, *RGPP : Troisième rapport d'étape - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer*, Paris, février 2010

Sarkozy, N., *Discours de M. le Président de la République à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'Environnement*, Paris: Présidence de la République, 25 Octobre 2007

Sarkozy, N., *Réunion préparatoire au « Grenelle de l'environnement » avec les associations écologistes. Intervention de Monsieur le Président de la République, Nicolas SARKOZY*, Paris: Présidence de la République, 21 mai 2007

Sénat, *Question écrite n° 02403 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI)*, Paris, 18 novembre 2007

Sénat, *Journal officiel de la République Française. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. Séance du jeudi 4 octobre 2007*, Paris: Sénat, Journaux Officiels, 4 octobre 2007

Sénat, *Projet de loi, modifié (en première lecture) par le Sénat, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Sénat, n°49, 10 février 2009

Sénat, *Journal officiel de la République Française. Session Ordinaire de 2008-2009. Compte rendu intégral*, Paris: Sénat, Journaux Officiels, Séance du jeudi 29 janvier 2009

Sénat, *Projet de loi, modifié par le Sénat en deuxième lecture, de programmation relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Paris: Sénat, n°104, 01 juillet 2009

Sido, B., *Projet de loi Grenelle de l'environnement (1ère lecture). Amendement présenté par M. SIDO au nom de la Commission des Affaires économiques*. Sénat, n°55 rect, 27 janvier 2009

Syndicat mixte d'études et de promotion de l'Axe Toulouse-Lyon, *Grenelle Environnement 2007. Contribution du Syndicat Mixte d'Études et de Promotion de l'Axe Toulouse-Lyon au thème « transports et déplacements » (atelier 1 - groupe de travail n° 1)*

Syndicat mixte d'études et de promotion de l'Axe Toulouse-Lyon, Ministère des Transports de l'Équipement du Tourisme et de la Mer, et Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, *Charte pour le développement durable des territoires concernés par l'aménagement de la RN 88*, Adoptée en Comité de Pilotage le 9 décembre 2005

Tuot, T., *Le Grenelle Environnement. Rapport du rapporteur général*, Paris: Le Grenelle Environnement. République Française, 24 octobre 2007

Entretiens

N°	Date	Durée	Lieu et Organisme	Fonction
1	30-oct.-07	3h	Mende, SIR de Mende-Millau	Directeur technique
2	12-nov.-07	1h45	Lyon, DRE Rhône Alpes	Cadre du service Infrastructures
3	15-nov.-07	1h	La Défense, CGPC	Président de section au CGPC
4	15-nov.-07	1h	La Défense, DGR	Cadre de la sous-direction des investissements routiers
5	15-nov.-07	1h	La Défense, DGR	Chef de bureau, sous-direction PRD
6	30-nov.-07	1h40	La Défense, DGR	Chef du Bureau, sous-direction PRD
7	3-nov.-07	1h10	A Saint-Etienne, CCI de Saint-Etienne / Montbrison	Directeur de cabinet
8	7-janv.-08	2h	La Défense, DGR	Cadre de la sous-direction PRD
9	8-févr.-08	1h30	La Défense, DGR	Cadre de la sous-direction PRD
10	28-févr.-08	1h10	La Défense, DGMT	Cadre de la direction des transports ferroviaires et collectifs
11	14-mars-08	1h30	La Défense, DGR	Chargé d'opérations, sous direction PRD
12	4-avr.-08	1h45	Paris, ADEME	Cadre de la direction de l'air, du bruit et de l'efficacité énergétique
13	28-juil.-08	4h00	La Défense, CGPC	Membre de la section sciences et techniques
14	4-août-08	1h00	Vaulx-en-Velin, ENTPE / LET	Directeur
15	12-août-08	1h45	L'Isle d'Abeau, CETE de Lyon	Cadre du département infrastructures et transports
16	18-août-08	1h00	Vaulx-en-Velin, ENTPE / LET	Directeur
17	26-sept.-08	1h45	Lyon, DRE Rhône Alpes	Chargé d'opérations dans le service Infrastructures
18	12-nov.-08	1h45	Lyon, DRE Rhône Alpes	Cadre de la sous direction des infrastructures à la DRE Rhône Alpes
19	10-oct.-08	1h10	Paris, DIACT	Responsable de la mission transports
20	19-nov.-08	1h15	Montpellier, DIREN Languedoc Roussillon	Chargé de mission "Infrastructures"
21	19-nov.-08	2h	Montpellier, DRE Languedoc Roussillon	Cadre du service maîtrise d'ouvrage
22	9-janv.-09	1h40	Paris, CGDD	Chef de bureau, sous-direction SEIDD
23	9-mars-09	1h30	La Défense, DIT	Cadre du secrétariat à la planification multimodale de la DIT
24	18-juin-09	1h10	Paris, ARF	Responsable transports, environnement et énergie
25	19-juin-09	1h30	La Défense, CGDD	Chargé de mission au Service de l'Economie, de l'Evaluation et de l'Intégration du Développement Durable

N°	Date	Durée	Lieu et Organisme	Fonction
26	29-juin-09	1h30	Clermont-Ferrand, DRE Auvergne	Cadre du Service de Maîtrise d'Ouvrage
27	11-sept.-09	1h	La Défense, DIT	Ancien conseiller technique du cabinet du Ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD)
	18-sept.-09	3h	Vaulx-en-Velin, ENTPE / LET	Directeur
28	2-oct.-09	1h	Lyon, DRE Rhône Alpes	Cadre du Service de Maîtrise d'Ouvrage
29	18-nov.-09	1h30	Lyon, France Nature Environnement	Responsable "transport"
30	20-nov.-09	1h	Moulins, Conseil Général de l'Allier	Cadre du service des équipements routiers
31	30-nov.-09	1h30	Clermont-Ferrand, DIREN Auvergne	Chargée d'études évaluation environnementale
32	10-déc.-09	1h30	La Défense, DIT	Chef du bureau, sous-direction PRD
33	11-déc.-09	1h	La Défense, DIT	Chargé d'études, sous-direction PRD
34	28-janv.-10	1h	Paris, Assemblée Nationale	Rapporteur de la loi Grenelle I à l'Assemblée Nationale
35	22-févr.-10	1h35	Lyon, CETE de Lyon	Chargé d'études
36	2-mars-10	1h30	Lyon, CERTU	Chargé d'études
37	16-avr.-10	1h30	Paris, Cofiroute	Cadre du service développement
38	25-janv.-10	1h45	La Défense, CGDD	Cadre de la division prospective et développement durable
39	15-févr.-10	1h30	Lyon, ADEME	Cadre en charge des réflexions sur l'urbanisme
40	14-avr.-10	1h	Lyon, LET	Ancien directeur
41	16-avr.-10	1h30	Lyon, Grand Lyon	Cadre du Service Transport
42	6-mai-10	1h15	Clermont-Ferrand, DREAL Auvergne	Responsable d'opération du Service de Maîtrise d'Ouvrage
44	6-juil.-10	1h	Bagneux, SETRA	Chef de bureau
45	6-juil.-10	1h30	Bagneux, SETRA	Directeur
46	30-juil.-10	1h	Directeur du service transport	DREAL Languedoc Roussillon
47	31-juil.-10	1h	Chargée d'opération	DREAL Languedoc Roussillon
48	11-août-10	1h15	La Défense, DGITM	Cadre de la mission des partenariats publics privés de la DIT
49	2-sept.-10	1h30	Montpellier, DREAL Languedoc Roussillon	Cadre du service Infrastructures
50	2-sept.-10	1h	Montpellier, DREAL Languedoc Roussillon	Chargé d'opérations
51	3-sept.-10	1h15	Toulouse, DREAL Midi Pyrénées	Directeur adjoint

